

Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Wirtschaftswissenschaft durch den
Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
der Westfälischen Wilhelms - Universität zu Münster

vorgelegt von Udo Bönner aus Lippstadt

1973



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung
des Systems der öffentlichen Energieversorgung

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Wirtschaftswissenschaft

durch den Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Udo Bönner
aus Lippstadt

1973



Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. H.K. Schneider
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. H.St. Seidenfus
Dekan:	Prof. Richard Tilly Ph. D.
Tag der mündlichen Prüfung:	26. Juni 1973

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

	<u>Seite</u>
Einleitung	1
Erster Teil: Ziele der Energiepolitik	4
A. Die Formulierung eines Zielsystems	4
1. Das Hauptziel der Energiepolitik	4
2. Die Sicherheit der Energieversorgung	7
B. Die Ziele der für die öffentliche Energieversorgung relevanten gesetzlichen Grundlagen	11
1. Die Ziele des Energierechts	11
2. Die Ziele des Preisrechts	13
3. Die Ziele des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	15
Zweiter Teil: Die gegenwärtige Gestaltung der öffentlichen Energieversorgung	
A. Die Position der Versorgungsunternehmen	17
1. Die technisch-wirtschaftlichen Besonderheiten der Versorgungswirtschaft	17
2. Konzessionsverträge und ihre Gebiets-schutzwirkung	21
3. Demarkationsverträge und ihre Gebiets-schutzwirkung	23
4. Die Bedeutung der industriellen Eigenanlagen	25
B. Die Marktstellung der Energien auf einzelnen Teilmärkten	28
Vorbemerkung	28
1. Der Markt für Energie zur Deckung des Lichtbedarfs	29
2. Der Markt für Energie zur Deckung des Kraftbedarfs	30
3. Der Markt für Energie zur Deckung des Wärmebedarfs	32

	<u>Seite</u>
C. Die Einflußnahme der Aufsichtsbehörden auf die öffentliche Energieversorgung	37
1. Die Aufsicht nach dem Energiewirt- schaftsgesetz	37
2. Die Preisaufsicht	47
3. Die Aufsicht nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung	52
Dritter Teil: Maßnahmen zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung	
A. Der Einsatz des wettbewerbspolitischen Instrumentariums	59
Vorbemerkungen	59
1. Die mögliche Bedeutung des Wettbewerbs als Instrument der Energiepolitik	60
2. Grenzen des Wettbewerbs	63
B. Die Beseitigung von Wettbewerbsbeschrän- kungen	64
Vorbemerkungen	64
1. Der Vorschlag des Bundeskartellamtes zur Aufhebung des Rechtsschutzes von Demarkationsverträgen	65
2. Der Vorschlag Gröners zur Neu-Ordnung der Elektrizitätswirtschaft	73
3. Der Vorschlag des Arbeitskreises "Konzessionsabgabenrecht" zur Reform des Konzessionsabgabenwesens	76
4. Der Vorschlag des Arbeitskreises "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes"	83
C. Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung	95
Vorbemerkungen	95
Stufe 1	98
a) Veröffentlichung aller Preise und Lieferbedingungen	100

	<u>Seite</u>
b) Beseitigung der Ausschließlichkeitsklauseln in Konzessionsverträgen	108
c) Schaffung einer begrenzten Durchleitungspflicht	114
Stufe 2	115
a) Aufhebung des generellen Rechtsschutzes für Demarkationsverträge	116
b) Schaffung einer allgemeinen Durchleitungspflicht	125
c) Beseitigung der körperschaftsteuerlichen Begünstigung von Konzessionsabgaben und Senkung der Nichtbeanstandungssätze im Falle der Eigenversorgung	125
Stufe 3	127
a) Änderung der Bemessungsgrundlage für die Erhebung von Konzessionsabgaben	127
b) Ausschreibung von Versorgungsgebieten	131
Vorläufiges Ergebnis	132
Stufe 4	138
a) Strengere Handhabung des § 4 EnWG	138
b) Konsequente Anwendung des § 5 EnWG	140
c) Strikte Anwendung des § 8 EnWG	141
Stufe 5: Erweiterung der Energieaufsicht?	143
Zusammenfassung	146
Literaturverzeichnis	150
Lebenslauf	154

Einleitung

Eine funktionsfähige Energiewirtschaft ist wegen des komplementären Charakters der Energie in der Produktion und im Konsum eine unumgängliche Voraussetzung für die Entwicklung einer Volkswirtschaft. Aufgrund dieser nicht-substitutiven Eigenschaften ist die Gesamtnachfrage nach Energie vom Energiepreisniveau nahezu unabhängig, ihre Höhe wird stattdessen bestimmt von Höhe und Zusammensetzung des Sozialprodukts, vom jeweiligen Stand der Technik sowie von den Konsumgewohnheiten.¹⁾ Einer Wirtschaftspolitik für diesen Sektor kommt daher die zentrale Bedeutung zu, auf diejenige Entwicklung des Angebots und insbesondere dessen Zusammensetzung hinzuwirken, durch welche die jeweilige Energienachfrage erstens in voller Höhe und zweitens zu möglichst geringen Kosten und Preisen gedeckt werden kann (vgl. dazu Teil 1).

Diese Zielsetzung gilt für die öffentliche Energieversorgung, worunter nach der Legaldefinition in § 2 des Energiewirtschaftsgesetzes die Versorgung Dritter mit Elektrizität und Gas zu verstehen ist, uneingeschränkt. Ihre Realisierung ist aber für den Bereich der Elektrizitätsversorgung ungleich schwieriger als in der Gasversorgung. Die Gaswirtschaft steht auf dem Wärmemarkt ständig mit einer Vielzahl von Energieträgern im Wettbewerb, das Gasangebot wird deshalb schon in bedeutendem Maße durch die Lenkungs- und Selektionsfunktion der Marktpreise in der erwünschten Weise beeinflusst. Die elektrische Energie ist dagegen in weiten Anwendungsbereichen nicht substituierbar, was jedoch unschädlich

1) Schneider, H.K., Zur Konzeption einer interventionistisch-marktwirtschaftlichen Energiepolitik (Gutachten). Münster 1968, S. 4.

wäre, wenn entsprechend intensive direkte Konkurrenzbeziehungen hier für einen Ausgleich sorgten und eine Marktordnung auch für die Elektrizitätswirtschaft in erster Linie durch den Preismechanismus ermöglichen würden. Eine direkte Konkurrenz zwischen Versorgungsunternehmen derselben Versorgungsart besteht in der öffentlichen Energiewirtschaft in der Regel aber nicht wegen der in diesem Wirtschaftszweig üblicherweise abgeschlossenen Demarkations- und Konzessionsverträge, die es insbesondere den Elektrizitätsversorgungsunternehmen gestatten, in ihrem Gebiet eine im Prinzip autonome Politik zu betreiben (vgl. Teil 2). Allerdings wird der Spielraum für die Verhaltensweisen der Unternehmen durch die Regelungen des Energiewirtschaftsgesetzes, die versorgungswirtschaftlichen Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie durch das Preisrecht merklich eingeschränkt, doch kann von der Aufsicht über die öffentliche Energieversorgung nur gesagt werden, daß ihr ein durchschlagender Erfolg bisher versagt geblieben ist. Davon zeugen nicht zuletzt die noch bestehende Zahl zu vieler Klein- und Kleinstunternehmen in der Elektrizitätsversorgung¹⁾ sowie die z. T. erheblichen Strompreisunterschiede an den Grenzen von Versorgungsgebieten.²⁾

Eben weil die öffentliche Energieversorgung schon seit Jahrzehnten einer nicht immer effektiv arbeitenden Aufsicht unterworfen ist, sind in den vergangenen Jahren verschiedentlich Reformen der diesen Sektor regelnden gesetzlichen Bestimmungen gefordert worden, die in erster Linie auf eine Beseitigung bestehender Wettbewerbsschranken hinauslaufen sollen. Von seiten der Versorgungswirt-

1) Zwar ist die Zahl der an der Versorgung von Letztverbrauchern beteiligten Unternehmen von 1955 bis 1970 um über 50 % gesunken, sie beträgt gegenwärtig aber immer noch rd. 1.370 Unternehmen, von denen die 111 größten Versorgungsunternehmen aber schon 88,5 % der gesamten Abgabe an Letztabnehmer bestreiten. Vgl. Edelmann, E., VDEW-Untersuchung über die Anzahl der EVU in der Bundesrepublik Deutschland. In: Elektrizitätswirtschaft, Jg. 70 (1971), Heft 16.

schaft ist die Notwendigkeit für eine Änderung der bestehenden Bestimmungen immer wieder verneint worden.¹⁾ Dennoch sollen die einzelnen Vorschläge kurz dargestellt und auf ihre Eignung für eine positive Beeinflussung der künftigen Entwicklung in der öffentlichen Energieversorgung untersucht werden. Daraus soll dann diejenige Kombination dieser und anderer Maßnahmen entwickelt werden, von welcher der größte Beitrag für die Erfüllung der energiepolitischen Ziele erwartet werden kann (Teil 3). Allerdings kann von wettbewerbsfördernden Maßnahmen selbst im günstigsten Fall nicht die Schaffung einer Wettbewerbswirtschaft erwartet werden, wie sie auf vielen Märkten der Güter des täglichen Bedarfs existiert. Wegen der Leitungsgebundenheit von Strom und Gas ist nämlich eine "perfekte Wettbewerbsordnung nicht vorstellbar, selbst dann nicht, wenn sämtliche von der Rechtsordnung bisher sanktionierten Gebietsschutzregelungen untersagt würden".²⁾

Fortsetzung der Fußnote von S. 2

- 2) Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Stromversorgung der Deutschen Wirtschaft, vom 14.3.1969, Drucksach V/3978, S. 2.

-
- 1) So z.B. Schulte, R., Tagesfragen der Elektrizitätswirtschaft. In: Elektrizitätswirtschaft, J.g.71 (1972), Heft 14, S. 419.
- 2) Schneider, H.K., Zur Konzeption einer Energiewirtschaftspolitik. In: Ordnungsprobleme und Entwicklungstendenzen in der deutschen Energiewirtschaft, Festschrift für Th. Wessels. Essen 1967, S. 41.

Erster Teil

Ziele der Energiepolitik

A. Die Formulierung eines Zielsystems

1. Das Hauptziel der Energiepolitik¹⁾

Die Notwendigkeit einer speziell auf die Energiewirtschaft bezogenen Wirtschaftspolitik ist wegen der Eigenarten dieses Sektors unbestritten. Die Entwicklung einer rationalen Sektorpolitik setzt allerdings voraus, daß

- das Zielsystem für diesen Sektor sich harmonisch in die übergeordneten Ziele der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik einfügt,
- Maßnahmen und institutionelle Regelungen der Sektorpolitik den Eigenarten des Sektors Rechnung tragen,
- die Maßnahmen der Sektorpolitik keine unerwünschten Nebenwirkungen auf andere Sektoren haben.

Die autonome Aufstellung von Sektorzielen scheidet damit aus. Ziel einer Sektorpolitik muß es stattdessen sein, auf die Realisierung der Ziele der allgemeinen Wirtschaftspolitik hinzuwirken, indem sie mit sektorbezogenen Maßnahmen den größtmöglichen Beitrag des Sektors zur Verwirklichung der übergeordneten Ziele zu erreichen versucht.

1) Vgl. hierzu Schneider, H.K., Zur Konzeption einer interventionistisch-marktwirtschaftlichen Energiepolitik, a.a.O., S. 1 ff.

Das Hauptziel der Energiepolitik läßt sich nur aus dem gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel ableiten.¹⁾ Das langfristige Ziel einer hohen Wachstumsrate des realen Sozialprodukts erfordert zu seiner Realisierung vor allem die langfristig optimale Faktorallokation. Diese zu erreichen sollte das Hauptanliegen der Sektorpolitik sein. Für die Energiepolitik ergibt sich damit die Aufgabe, darauf hinzuwirken, daß die vom Energiesektor beanspruchten Produktionsfaktoren in ihren produktivsten Verwendungen eingesetzt werden und daß in diesem Sektor keine Faktoren gebunden werden, die in einem anderen Sektor ein höheres Wertgrenzprodukt erzielen würden. Da sich dieses Optimalisierungsproblem auf den Energiesektor begrenzen läßt,²⁾ lautet damit das Hauptziel der Energiepolitik: Es ist diejenige Entwicklung des Energiesektors durchzusetzen, welche die Befriedigung des künftigen Energiebedarfs mit auf lange Sicht minimalen volkswirtschaftlichen Kosten ermöglicht.³⁾

-
- 1) Schneider hat dargelegt, daß die Sektoralisierung der gesamtwirtschaftlichen Ziele: Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht zumindest für den Energiesektor ungeeignet ist. Vgl. Schneider, H.K., Zur Konzeption einer Energiewirtschaftspolitik, a.a.O., S. 23 f.
 - 2) Vgl. Schneider, H.K., Zur Konzeption einer Energiewirtschaftspolitik, a.a.O., S. 25 f.
 - 3) Aus diesem Ziel folgt ein komplexes System von Bedingungen für die Produktions- und Preisgestaltung in der Energiewirtschaft, und es kann gezeigt werden, daß die folgenden Minimalanforderungen erfüllt sein müssen, wenn das Ziel verwirklicht werden soll: Für die Produktionsgestaltung, d.h. für die optimale Aufteilung der Energieträgerproduktion auf die einzelnen Produktionsbereiche und die einzelnen Betriebe, sind die jeweiligen Grenzkosten entscheidend.

Dieses Ziel, welches auch für den Bereich der öffentlichen Energieversorgung uneingeschränkt Gültigkeit hat, ist dann erreicht, wenn es künftig zu keinem Zeitpunkt möglich sein wird, durch eine Verschiebung des Anteils konkurrierender Energieträger an der Bedarfsdeckung und durch eine Umkombination der Produktionsfaktoren in einzelnen Energiebereichen das Produktionsergebnis zu verbessern. Eine Energiepolitik, die das erreichen will, hat bei Respektierung der Wahlfreiheit der Verbraucher dafür Sorge zu tragen, daß die Energienachfrager ihre Verbrauchs- und Investitionsentscheidungen auf der Basis von Preisen treffen, die ihnen anzeigen, welche Beanspruchung an volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren der von ihnen verursachte Mehrverbrauch dauerhaft auslösen würde. Das ist offenbar dann der Fall, wenn bei wachsender Nachfrage der von den Energie-

Fortsetzung der Fußnote von S. 5

- 3) Für die Preisbildung ergeben sich die folgenden Forderungen:
- Die Preise dürfen nicht diskriminierend wirken.
 - Die Preise sollen in einem möglichst engen Zusammenhang mit den relevanten Grenzkosten stehen und im Prinzip kostendeckend sein.
 - Für substitutive Güter ist anzustreben, daß das Verhältnis der Preise dem Verhältnis der Grenzkosten entspricht.
 - Mehrproduktunternehmen dürfen kein Produkt unter Grenzkosten verkaufen (Verbot der internen Preissubventionierung).
 - Die Preise dürfen zu keinem dauerhaften Nachfrage- oder Angebotsüberschuß führen.
- Vgl. Schneider, H.K., Über Grenzkostenpreise und ihre Anwendung im Energie- und Verkehrssektor. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für A. Predöhl. Göttingen 1964, S. 206 ff., insbes. S. 211.

anbiestern geforderte Preis den langfristigen volkswirtschaftlichen Grenzkosten entspricht. Diese entsprechen den Durchschnittskosten, die in der letzten zur Befriedigung des Nachfragezuwachses neu zu errichtenden Produktions- oder Betriebseinheit (Kraftwerk, Gasförderstätte, Raffinerie) sowie beim Transport der zusätzlichen Mengen unter günstigsten Bedingungen erzielt werden.¹⁾

2. Die Sicherheit der Energieversorgung

Die Sicherstellung der allgemeinen Energieversorgung ist für industrialisierte Volkswirtschaften ein Ziel von großer Bedeutung, weil Störungen in der Energiezufuhr Einbußen am Sozialprodukt bedingen können, die um so höher sind, je größer der Anteil des betroffenen Energieträgers an der gesamten Energiedarbietung ist und/oder je länger die Lieferunterbrechung andauert und/oder je schwieriger es ist, die knapp gewordene Energie durch einen anderen Energieträger zu substituieren. Dieses Sicherheitsproblem besteht in hohem Maße für die Bundesrepublik Deutschland und auch für die übrigen Staaten Westeuropas, deren ständig wachsender Energiebedarf schon heute in vielen Fällen nur noch zum geringeren Teil durch inländische Energieträger gedeckt werden kann. Die steigende Importabhängigkeit der Energiewirtschaft erfordert deshalb Maßnahmen der verschiedensten Art, damit eine Sicherstellung der Energieversorgung - unter Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten - in möglichst hohem Maße erfolgen kann.²⁾

1) Schneider, H.K., Über Grenzkostenpreise ..., a.a.O., S. 219 f.

2) Schneider, H.K., Über Grenzkostenpreise ..., a.a.O., S. 32.

Sicherheit der öffentlichen Energieversorgung bedeutet ebenfalls Vermeidung von Störungen, hier: bei der Versorgung mit elektrischer Energie und Gas. Dabei könnte allerdings in erster Linie an die technische Sicherheit der Übertragungsanlagen sowie an die ständige Verfügbarkeit der Erzeugungsanlagen gedacht werden.¹⁾ Für die Vergangenheit wäre diese Betrachtungsweise sicherlich nicht falsch gewesen, doch für die Zukunft, in der Unternehmen der öffentlichen Elektrizitäts- und Gasversorgung in zunehmendem Maße ihren Energiebedarf durch direkte Bezüge aus dem Ausland decken werden (Kernbrennstoff bzw. Naturgas) müssen auch diese Unternehmen in die oben angedeuteten sicherheitspolitischen Überlegungen der Energiepolitik einbezogen werden; desgleichen werden die importierenden Versorgungsunternehmen von sich aus erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um eine von Störungen freie Versorgung ihrer Verbraucher mit Elektrizität und Gas bewerkstelligen zu können.

Die Aufwendungen der Versorgungsunternehmen für die Sicherstellung der Energieversorgung beeinflussen in entsprechendem Maße die Kosten der Energiedarbietung. Häufig wird bei der Darstellung dieser Zusammenhänge von einem Zielkonflikt zwischen einer sicheren und billigen Energieversorgung gesprochen.

1) Die Bedeutung dieses Aspektes kommt sehr deutlich darin zum Ausdruck, daß die Kommentatoren des Energiewirtschaftsgesetzes das Ziel einer "ausreichenden" Versorgung zusätzlich zu dem Sicherheitsziel des Gesetzes nennen.
Vgl. Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F.,
Energiewirtschaftsrecht, Kommentar. Stand
1. Nov. 1961, I. S. 30.

Einer solchen Auffassung kann jedoch bei einer Ausrichtung der energiepolitischen Zielsetzungen auf die künftige Energieversorgung nicht beige-pflichtet werden. Denn: Auf lange Sicht kann die Energieversorgung nur dann "billig" sein, wenn Störungen oder Unterbrechungen, die zu einem Ausfall der Produktion führen, weitgehend vermieden werden. Eine Politik, die darauf gerichtet wäre, es unter keinen Umständen zu Versorgungsstörungen kommen zu lassen, könnte diese Sicherheit nur unter hohen Kosten erkaufen. Zwischen den beiden Alternativen erstens einer maximalen (d.h. mehrfachen) Sicherheit und zweitens einer bewußten Inkaufnahme von Versorgungsstörungen gilt es ein Optimum zu finden. Da die Wahrscheinlichkeit von Versorgungsstörungen sowie deren Dauer für alternative Sicherheitsaufwendungen bestimmbar sind und die volkswirtschaftlichen Kosten der Versorgungsausfälle größenordnungsmäßig geschätzt werden können, läßt sich diejenige Höhe an Sicherheitsaufwendungen errechnen, welche langfristig Produktionsausfälle in einer Höhe erwarten läßt, die zusammen mit diesen Sicherheitsaufwendungen ein Minimum ergeben. Eine mit minimalen Kosten verbundene Energieversorgung ist wahrscheinlich dann erreicht, wenn ein Versorgungsausfall ("alle 30 Jahre") in Kauf genommen wird.

So verstanden ist das Problem der sicheren Energieversorgung Teilaspekt des Ziels einer Energieversorgung zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten.

Im folgenden wird ein kurzer Überblick über die Ziele der derzeitigen gesetzlichen Grundlagen für die öffentliche Energieversorgung gegeben. Die Darstellung macht deutlich, daß zwar eine billige Versorgung der Verbraucher mit Elektrizität und Gas angestrebt wird, daß aber nicht immer mit Sicherheit gesagt werden kann, ob sich diese billige oder preisgünstige Versorgung an den volkswirtschaftlichen Kosten der Energieversorgung orientiert oder die betriebswirtschaftlichen Kosten der Versorgungsunternehmen als Maßstab hat.

B. Die Ziele der für die öffentliche Energieversorgung relevanten gesetzlichen Grundlagen

1. Die Ziele des Energierechts

Eine bedeutende Rechtsgrundlage der öffentlichen Energieversorgung ist das Energiewirtschaftsgesetz¹⁾ mit den hierzu ergangenen Durchführungsverordnungen. Die Rechtswirksamkeit des EnWG nach 1945 ist unumstritten²⁾, es gilt nach Art. 123, 125 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit Art. 74 Nr. 11 GG als Bundesrecht fort³⁾. Die öffentliche Energieversorgung untersteht heute der Aufsicht des Bundes und der Länder⁴⁾. Die im Rahmen der Aufsicht liegenden Rechtsetzungsbefugnisse sind gemäß Art. 72 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 125 GG auf den Bund, die Vollzugsbefugnisse als eigene Aufgaben auf die Länder übergegangen⁵⁾.

Das Ziel des EnWG ergibt sich aus der Präambel des Gesetzes, wonach "die Energieversorgung so sicher und billig wie möglich zu gestalten" ist. Es ist

-
- 1) Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft vom 13.12.1935 (RGBl. I, 1451); im folgenden: EnWG.
 - 2) Immenga, U., Wettbewerbsbeschränkungen auf staatlich gelenkten Märkten. Tübingen 1967, S. 217.
 - 3) Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., I, S. 33
 - 4) Vgl. hierzu im einzelnen Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., I, S. 67 ff.
 - 5) Ludwig, W., Cordt, A., Stech, J., Recht der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung (Kommentar). Frankfurt a.M. 1967, II, S. 35.

zwar umstritten, ob die Präambel heute noch zur Auslegung des Gesetzes herangezogen werden darf¹⁾, doch erkennen auch die Gegner dieser Auffassung "auf Grund einer Interpretation des EnWG einen Gesetzeszweck an, der den Formulierungen des Vorpruchs inhaltlich völlig entspricht"²⁾.

Um das Ziel einer möglichst sicheren und billigen Energieversorgung zu realisieren, strebt das Gesetz neben einer einheitlichen Führung der öffentlichen Energiewirtschaft an,

- "die Energiearten wirtschaftlich einzusetzen,
- den notwendigen öffentlichen Einfluß in allen Angelegenheiten der Energieversorgung zu sichern,
- volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs zu verhindern,
- einen zweckmäßigen Ausgleich durch Verbundwirtschaft zu fördern".

Der Gesetzeszweck ergibt sich auch aus einzelnen Bestimmungen des Gesetzes. So kommt in der Preisüberwachungsvorschrift des § 7 EnWG das Ziel der billigen (preiswerten) Energieversorgung zum Ausdruck, während in dem in § 6 EnWG enthaltenen Versorgungsanspruch und in der Möglichkeit, nach § 8 Betriebsstillegungen zu verfügen für den Fall,

1) Gröner, H., Ordnungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft, in: ORDO, Bd. XV/XVI. Düsseldorf und München 1965, S. 376. - Immenga, U., a.a.O., S. 233.

2) Immenga, U., a.a.O., S. 235

daß die Versorgungsaufgaben nur unvollkommen erfüllt werden, das zusätzliche Erfordernis einer ausreichenden Energieversorgung gesehen werden kann¹⁾.

2. Die Ziele des Preisrechts²⁾

Die Grundlage für eine Aufsicht über die Strom- und Gaspreise bildet § 7 EnWG, der den Reichswirtschaftsminister ermächtigte, "durch allgemeine Vorschriften und Einzelanordnungen die allgemeinen Bedingungen und allgemeinen Tarifpreise der Energieversorgungsunternehmen ... sowie die Energieeinkaufspreise der Energieverteiler wirtschaftlich (zu) gestalten". Was der Gesetzgeber unter der "wirtschaftlichen" Gestaltung der Energietarife verstand, geht aus der "Amtlichen Begründung zum Energiegesetz"³⁾ hervor: Die Tarife sollten so beeinflußt werden, daß sie "sowohl den besonderen Bedürfnissen der Verbraucher angepaßt als auch zunächst in einzelnen Wirtschaftsgebieten und weiterhin im gesamten Reichsgebiet möglichst angeglichen und volkswirtschaftlich zweckmäßig gestaltet werden".

1) Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., I, S. 30. Gröner weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die "billige" und die von den zitierten Kommentatoren hinzugefügte "ausreichende" Energieversorgung "über den Marktmechanismus eng zusammenhängen und sich gegenseitig bedingen"; vgl. Gröner, H., a.a.O., S. 376. Dieser Einwand Grönners wäre nur dann zutreffend, wenn die Nachfrage nach elektrischer Energie elastisch auf Preisänderungen reagieren würde.

2) Zur historischen Entwicklung des Energiepreisrechts vgl. Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., III, S. 3 ff. v. Ragati, M., Die rechtliche Beurteilung der Preisbildung in der Elektrizitätsversorgung (Diss.). Würzburg 1969, S. 16 ff. - Buderath, J., Die Ordnungspolitik in der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Bad Homburg v.d.H. 1962, S. 24 ff.

Die in § 7 EnWG vorgesehene Zuständigkeitsregelung erfuhr durch das Preisbildungsgesetz vom 29.10.1936¹⁾ eine wesentliche Änderung, denn nach § 1 dieses Gesetzes wurde ein "Reichskommissar für die Preisbildung" zur Überwachung der Preisbildung für "Güter und Leistungen jeder Art" bestellt, der damit auch die Strom- und Gaspreise zu überwachen hatte²⁾. Auf Grund des Preisbildungsgesetzes wiederum erließ die Reichsregierung am 26.11.1936 die Preisstopverordnung³⁾, die einen allgemeinen Preisstop "für Güter und Leistungen jeder Art" verhängte.

Die hier aufgeführten drei Gesetze bildeten die Basis eines eigenständigen Preisrechts für die öffentliche Energieversorgung, das in den folgenden Jahren weiterentwickelt wurde⁴⁾.

Fortsetzung der Fußnote von Seite 13

- 3) Reichsanzeiger Nr. 297 vom 20.12.1935, abgedruckt bei Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., I, S. 11 ff.

1) RGBl. I, S. 927.

2) Ragati, M., a.a.O., S. 18.

3) RGBl. I, S. 955, abgedruckt bei Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., III, S. 35 f.

4) Vgl. dazu Ragati, M., a.a.O., S. 18 ff. - Buderath, J., a.a.O., S. 26 ff.

3. Die Ziele des GWB¹⁾

Das GWB hat eine erhebliche Bedeutung für die öffentliche Energieversorgung, da nach § 103 GWB eine Reihe von Verträgen, an denen Versorgungsunternehmen beteiligt sind, von den Verbotsregelungen des § 1 (wettbewerbsbeschränkende, einem gemeinsamen Zweck dienende Verträge zwischen Unternehmen), des § 15 (vertikale Preisbindung) und des § 18 (andere vertikale Verträge) dieses Gesetzes ausgenommen ist. Die vom grundsätzlichen Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen freigestellten Verträge unterliegen allerdings einer Mißbrauchsaufsicht durch die Kartellbehörden²⁾.

Die Zielsetzung des GWB ist nicht eindeutig zu fixieren. Nach der "Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen" stellt das GWB eine "der wichtigsten Grundlagen zur Förderung und Erhaltung der Marktwirtschaft dar"³⁾. Es soll hier nicht in die Diskussion eingegriffen werden, ob der Wettbewerb mehr der Entfaltung der individuellen Freiheit im wirtschaft-

1) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, vom 27. Juli 1957, BGBl. I, S. 1081, in der Fassung vom 3. Januar 1966, BGBl. I, S. 37.

2) Kartellbehörden sind auf Bundesebene das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundeskartellamt, auf Landesebene die Landeswirtschaftsminister bzw. -senatoren. Vgl. Lanzenberger, F., Die Aufgaben der Kartellbehörden, insbesondere in bezug auf die Energiewirtschaft. In: Das Gas- und Wasserfach, 100.Jg. (1959), Heft 31, S. 789 ff., hier S. 789.

3) Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Anlage 1 zur Bundestagsdrucksache 1158, 2. Wahlperiode. Abgedruckt in: Müller-Henneberg, H., Schwartz, G., Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und Europäisches Kartellrecht. Gemeinschaftskommentar, Köln-Berlin-Bonn-München 1963, S. 1057 ff., Hier S. 1057; im folgenden: Gemeinschaftskommentar.

lichen oder gar im umfassenden gesellschaftspolitischen Sinne zu dienen hat, oder ob er in erster Linie als wirtschaftliches Ordnungsinstrument eingesetzt werden soll, weil oder soweit von ihm die günstigsten Marktergebnisse erwartet werden können. Bezüglich der öffentlichen Energieversorgung genügt die Feststellung, daß dem Gesetzgeber der Schutz wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen wegen der erhofften günstigen Auswirkungen auf die Kosten des Energieangebots sinnvoll erschien¹⁾, daß er aber die Verbraucher vor der mißbräuchlichen Ausnutzung der Marktposition, welche die Versorgungsunternehmen durch solche Verträge erlangen können, schützen wollte.

Sowohl das Energiewirtschaftsgesetz und das aus ihm entwickelte Preisrecht als auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen orientieren sich an der gleichen Zielvorstellung, eine bestmögliche Versorgung der Verbraucher zu erreichen²⁾. Daß dieses Ziel auf der Basis der drei gesetzlichen Grundlagen mit unterschiedlichen Mitteln zu erreichen versucht wird und daß dieses Ziel nicht immer in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht interpretiert wird, darauf wird an anderer Stelle eingegangen werden.

1) Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, a.a.O., S. 1126.

2) Im Ergebnis zustimmend: Immenga, U., a.a.O., S. 235. - Fricken, U.v., Gebietsschutz und Energiewirtschaftspolitik in der öffentlichen Versorgung der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation, Köln, 1969, S. 186.

Zweiter Teil

Die gegenwärtige Gestaltung der öffentlichen Energieversorgung

A. Die Position der Versorgungsunternehmen

1. Die technisch-wirtschaftlichen Besonderheiten der Versorgungswirtschaft

Diskussionen der energiepolitischen Probleme der öffentlichen Versorgung müssen einigen Besonderheiten Rechnung tragen, welche die Versorgungswirtschaft von anderen Industriezweigen unterscheiden. Hier ist zunächst die fehlende bzw. sehr begrenzte Speichermöglichkeit von Elektrizität und Gas zu nennen. Elektrische Energie läßt sich wegen ihrer physikalischen Eigenschaften nicht speichern. Das bedeutet, daß die in einem bestimmten Zeitpunkt auftretende Nachfrage im gleichen Augenblick erzeugt werden muß. Die Höhe der Stromproduktion bestimmen jederzeit die Verbraucher durch die Inbetriebnahme von Verbrauchsgeräten, welche die Elektrizität in die Nutzenergien Licht, Kraft, Wärme, Kälte oder Schall umwandeln. Wenn die Nachfrage nach Elektrizität immer befriedigt werden soll, muß der Einsatz der Stromproduktionsanlagen ständig variiert werden, da die Nachfrage starken

tageszeitlichen und auch jahreszeitlichen Schwankungen unterworfen ist. Diese Schwankungen können wegen der fehlenden Speichermöglichkeiten nicht durch die Zwischenschaltung eines "Lagers" gedämpft werden, was zur Folge hat, daß die Erzeugungskapazitäten nicht nach der durchschnittlichen, sondern nach der höchsten zu erwartenden Nachfrage zu bemessen sind.

Aus physikalisch/technischen Gründen ist es möglich, Gas über einen längeren Zeitraum zu speichern. Als Speicher kommen oberirdische Behälter und unterirdische Hohlräume oder Speicherstrukturen in Betracht. Unterirdische Speicher stehen kam zur Verfügung und die Errichtung eines oberirdischen Speichers ist mit so hohen Kosten verbunden, daß nur relativ klein dimensionierte Behälter wirtschaftlich eingesetzt werden können, um damit die Bedarfsspitzen eines Tages oder höchstens den Bedarf weniger Tage zu decken. Der Betrieb von Speichern und ferner die Pufferungswirkung der Pipelines führen dazu, daß in der Gaswirtschaft die Produktion den Nachfrageschwankungen nicht ganz in dem Maße und nicht so vollkommen synchron zu folgen hat wie in der Elektrizitätsversorgung.

Eine weitere Besonderheit der öffentlichen Versorgung ist in der Leitungsgebundenheit von Strom und Gas zu sehen. Die Leitungssysteme in der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft müssen hinsichtlich ihrer Kapazität ebenfalls auf die höchste zu erwartende Nachfrage ausgerichtet sein. Während die Transportkapazitäten in der Elektrizitätswirtschaft im Hochspannungsbereich im wesentlichen der Kapazität der Erzeugungsanlagen entsprechen, die den

zeitgleich auftretenden Höchstbedarf decken müssen, sind die Kapazitäten im Niederspannungsbereich auf die bei jedem Abnehmer zu erwartende (oder vereinbarte) Nachfragehöhe auszurichten. Die Summe der Kapazitäten der Einzelanschlüsse liegt dabei deutlich über der Kapazität des Hochspannungsbereichs, die zur Deckung des zeitgleichen Höchstbedarfs erforderlich ist.

In der Gaswirtschaft wirkt es sich positiv auf die Dimensionierung der Haupttransportleitungen aus, daß am Ende bestimmter Leitungsabschnitte (z.B. in größeren Kommunen) eine, wenn auch geringe Speicherleistung zur Verfügung steht. Ebenfalls günstig für die Investitionen im Hochdrucksystem ist das Vorhandensein von Anlagen zur Erzeugung von Gas in Spitzenzeiten bei den lokalen Versorgungsunternehmen. Von erheblichem Einfluß sind ferner die unterbrechbaren Verträge, die zwischen Gasversorgungsunternehmen und Großverbrauchern (große Industriebetriebe und Kraftwerke mit bivalenten Feuerungsanlagen) abgeschlossen werden und die es einem Gasversorgungsunternehmen gestatten, in Zeiten der höchsten Nachfrage nach Gas die Versorgung eines solchen Kunden zu unterbrechen, so z.B. bei einer bestimmten Außentemperatur oder in einer festgelegten Zeitspanne im Winter oder auch immer dann, wenn das Gasversorgungsunternehmen das wünscht; die Unterbrechungsmodalitäten werden zwischen den Beteiligten ausgehandelt und finden ihren Niederschlag in niedrigeren Preisen. Speicher und Erzeugungsanlagen in den Verbrauchsschwerpunkten sowie die zeitweilige und gezielte Drosselung der Nachfrage durch unterbrechbare Verträge können die Belastung des Haupttransportsystems der Gasversorgungsunternehmen

verbessern und damit die spezifischen Transportkosten des Gases in diesem Leitungsbereich senken. Der Effekt dieser Einflüsse sollte für die gegenwärtige Situation nicht überschätzt werden; in der nahen Zukunft müssen aber alle diese Einwirkungsmöglichkeiten genutzt und vielleicht auch verbessert werden, da es sonst den Importeuren von Naturgas nicht gelingen wird, die hohe Benutzungsstundenzahl der zum Teil erhebliche Entfernungen überbrückenden Leitungen des Importgases in Einklang zu bringen mit den entsprechenden Abnahmecharakteristiken ihrer Abnehmer.

Neben diesen technisch-wirtschaftlichen Besonderheiten werden von der Versorgungswirtschaft weitere Merkmale als Begründung für einen Fortbestand der bestehenden gesetzlichen Ausnahmeregelungen angeführt, wie z.B. die Langlebigkeit der Anlagen, die "Kapitalschwere" und die lange Ausreifungszeit der Investitionen¹⁾. Diese Eigenschaften finden sich aber nicht nur in der öffentlichen Energieversorgung, sondern sie charakterisieren sowohl andere Bereiche der Energiewirtschaft (Mineralölwirtschaft, Braun- und Steinkohlenbergbau) als auch andere Industriezweige (Automobilindustrie), in denen die Anbieter zum Teil in sehr intensiven direkten und/oder indirekten Konkurrenzbeziehungen stehen; sie sollten deshalb in energiepolitischen Diskussionen, welche die öffentliche Energiewirtschaft betreffen, nicht überbewertet werden.

Die erwähnten gesetzlichen Ausnahmeregelungen betreffen zwei Vertragstypen, welche die Angebotsstruktur in der öffentlichen Energieversorgung entscheidend geprägt haben: Konzessions- und Demarkationsverträge. Ihre Funktion soll im folgenden kurz dargestellt werden.

1) Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW), Demarkationsverträge in der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität. Ohne Ort, 1964, S. 18.

2. Konzessionsverträge und ihre Gebietsschutzwirkung

Die Leitungsgebundenheit von Elektrizität und Gas hat zur Konsequenz, daß die Versorgung der Nachfrager mit diesen Energien ohne die Inanspruchnahme fremden Grund und Bodens nicht möglich ist. Insbesondere kann dabei auf die Benutzung der im Eigentum der Gemeinden stehenden öffentlichen Wege (einschließlich des unter diesen befindlichen Bodens sowie des zugehörigen Luftraumes) nicht verzichtet werden. Die Verlegung von Versorgungsleitungen im öffentlichen Verkehrsraum geht über den Gemeindegebrauch dieser Anlagen hinaus und stellt eine besondere Form der Sondernutzung dar¹⁾. Die Genehmigung für diese Sondernutzung erteilen die Gemeinden den Versorgungsunternehmen in einem Konzessionsvertrag, dessen Ausgestaltung sich in privatrechtlichen Formen vollzieht²⁾. Konzessionsverträge haben gewöhnlich den folgenden Inhalt³⁾:

- a) Die Gebietskörperschaft gestattet dem Versorgungsunternehmen die Benutzung der öffentlichen Wege zur Verlegung von Versorgungsleitungen.
- b) Die Gemeinde verpflichtet sich, während der Vertragsdauer keinem anderen gleichartigen Versorgungsunternehmen ein solches Benutzungsrecht einzuräumen und selbst keine Versorgung aufzunehmen (sogen. Ausschließlichkeitsklausel).

1) Didden, R., Konzessionsabgaben der Energie- und Wasserversorgungsunternehmen. München 1952, S. 52 ff. - Malzer, G., Das Wege-, Preis- und Kartellrecht in der Energieversorgung. Essen 1966, S. 19 ff.

2) Ragati, M., a.a.O., S. 57. - Gröner, H., a.a.O., S. 355. - Eiser, F., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., V, S. 39.

3) Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft - VIK (Herausgeber), Zur Neuordnung des Konzessionsabgabenrechts. Essen 1963, S. 9 ff.

- c) Das Versorgungsunternehmen verpflichtet sich zum Ausbau und Betrieb der Energieanlagen sowie zur Versorgung eines jeden Verbrauchers im Versorgungsgebiet im Rahmen des Zumutbaren.
- d) Für die Einräumung des Wegebenutzungsrechts wird die Zahlung einer Konzessionsabgabe an die Gebietskörperschaft durch das Versorgungsunternehmen vereinbart.
- e) Daneben werden noch Vereinbarungen getroffen über das Mitspracherecht der Gemeinde bei der Tarifgestaltung und bei sonstigen Versorgungsbedingungen¹⁾, über die Vertragsdauer²⁾ und über den Heimfall oder die Übernahme der Versorgungsanlagen bei Beendigung des Vertrages.

Die Ausschließlichkeitsklausel in den Konzessionsverträgen garantiert den auf der lokalen Stufe tätigen Versorgungsunternehmen eine nahezu alleinige Versorgung der Abnehmer innerhalb fest umrissener Gebiete von Gemeinden. Nicht ausgeschlossen werden hierdurch lediglich

- die Eigenversorgung industrieller Betriebe (hierfür ist allerdings die Genehmigung durch die Energieaufsichtsbehörde erforderlich). Dies gilt auch für den Fall, daß Betriebsstätten eines Unternehmens unter Inanspruchnahme öffentlichen Verkehrsraumes durch eine Eigenerzeugungsanlage versorgt werden, da es sich hierbei nicht um die Versorgung durch ein anderes Versorgungsunternehmen handelt;

-
- 1) Dieses Recht hat das Versorgungsunternehmen in der Regel nicht. Vgl. Niederleithinger, E., Die Stellung der Versorgungswirtschaft im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Düsseldorf 1968, S. 238 f.
 - 2) Diese beläuft sich in der Regel auf 25-30 Jahre; daneben gibt es auch sogen. Ewigkeitsverträge, die allerdings kündbar sind. Vgl. VIK, Zur Neuordnung des Konzessionsabgabenrechts, a.a.O., S. 10.

die Versorgung industrieller und gewerblicher Großverbraucher durch andere Versorgungsunternehmen, wenn sie durch die Benutzung ausschließlich privaten Grund und Bodens durchgeführt werden kann. "Andere Versorgungsunternehmen" können hierbei nicht nur benachbarte Versorgungsunternehmen sein, sondern auch industrielle Eigenerzeuger, welche andere Verbraucher mit Energie beliefern, dafür aber einer weiteren speziellen Genehmigung durch die Energieaufsicht bedürfen¹⁾.

Diesen Einschränkungen ist hinsichtlich der Markstellung der Versorgung in einem abgegrenzten Gebiet keine große Bedeutung beizumessen, da insbesondere der Fremdversorgung industrieller Verbraucher wegen der Dichte des Wegenetzes enge Grenzen gezogen sind. Die Konzessionsverträge verschaffen damit den Versorgungsunternehmen für die Dauer der Verträge in den jeweiligen Gebieten eine nahezu uneingeschränkte Monopolstellung.

3. Demarkationsverträge und ihre Gebietsschutzwirkung

Demarkationsverträge werden zwischen Versorgungsunternehmen geschlossen. In einem Demarkationsvertrag verpflichtet sich mindestens ein Vertragspartner, im Gebiet des oder der anderen an dem Vertrag beteiligten Versorgungsunternehmen keine Versorgung zu betreiben. Folgende Typen von Demarkationsverträgen können dabei unterschieden werden²⁾:

1) Vgl. dazu Fricken, U.v., a.a.O., S. 34 ff.

2) Diese Klassifizierung folgt Fricken, U.V., a.a.O., S. 40 - 52.

- a) selbständige Demarkationsverträge; Vertragspartner sind hier benachbarte Versorgungsunternehmen der gleichen Versorgungsstufe (sogen. horizontale Demarkation). Bei Verträgen zwischen Versorgungsunternehmen, welche Letztverteilung durchführen, spricht man auch von unmittelbarer Demarkation, bei Verträgen zwischen Versorgungsunternehmen der regionalen oder überregionalen Stufe von mittelbarer Demarkation;
- b) unselbständige Demarkationsverträge; hierbei handelt es sich um Demarkationsverträge in
- Konzessionsverträgen (Verzicht der Gemeinde auf eine eigene Versorgungstätigkeit),
 - Lieferverträgen zwischen überregionalen oder regionalen Versorgungsunternehmen und lokalen Verteilerunternehmen (sogen. A-Verträge), in denen sowohl eine geographische als auch eine Abgrenzung nach Abnehmern (sogen. Grenzmengenabkommen, die an namentlich aufgeführten Abnehmern oder an Spannungs-/Druckbereichen oder an der Abnahmemenge orientiert sein können) Gegenstand der Demarkationsvereinbarungen sind,
 - Durchleitungsverträgen, in denen sich die Betreiber von Durchgangsleitungen verpflichten, auf die Abgabe von Energie im durchquerten Gebiet eines anderen Versorgungsunternehmens zu verzichten.

Durch den Abschluß von Demarkationsverträgen ist es den Versorgungsunternehmen damit möglich, den Wettbewerb von Anbietern der gleichen Energie sowohl innerhalb eines Versorgungsgebietes - soweit die Konzessionsverträge ihn überhaupt noch zulassen - als auch um einzelne Versorgungsgebiete praktisch völlig auszuschließen.

4. Die Bedeutung der industriellen Eigenanlagen

Da die Gebietsschutzverträge den Versorgungsunternehmen eine Monopolstellung für die von ihnen angebotene Energie garantieren, ist zu fragen, ob nicht die Eigenerzeugung elektrischer Energie durch industrielle Großverbraucher Wirkungen zeitigen kann, die im Ergebnis denen direkter Konkurrenzbeziehungen entsprechen, wie dies von seiten der Versorgungswirtschaft behauptet wird¹⁾.

Die Eigenerzeugung von Elektrizität bietet sich für Großverbraucher dieser Energie an, wenn sie gleichzeitig einen hohen Wärmebedarf haben, ihnen die Stromerzeugung im Wege der Wärme-Kraft-Kupplung also zu relativ niedrigen zusätzlichen Kosten möglich ist. Ferner bietet der Einsatz nicht oder nur schwer marktgängiger Brennstoffe (z.B. Ballastkohle), die im Produktionsprozeß anfallen, einigen Unternehmen vergleichsweise günstige Stromerzeugungskosten. Verbraucher, bei denen diese Bedingungen nicht gegeben sind, werden nur in seltenen Fällen Eigenerzeugung betreiben, nämlich dann, wenn sie einen hohen und kontinuierlichen Strombedarf aufweisen.

Der Effekt der industriellen Eigenerzeugung auf den Absatz der Versorgungsunternehmen besteht darin, daß z.B. bei der Aufnahme der Eigenerzeugung der Absatz des bisher diesen Betrieb beliefernden Versorgungsunternehmens in entsprechendem Umfang zurückgeht (wenn es sich um einen neuerrichteten Betrieb handelt: nicht steigt). Damit kann die

1) Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW), Demarkationsverträge in der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, a.a.O., S. 22 f.

Eigenerzeugung die gleiche Wirkung ausüben, wie ein Versorgungsunternehmen, an welches das bisher zuständige Versorgungsunternehmen Abnehmer im Wege des Konkurrierens verliert. Da etwa 30 % der in der BRD produzierten elektrischen Energie aus industriellen Eigenanlagen stammen, könnte hieraus auf eine die Marktposition der Versorgungsunternehmen beeinflussende Funktion der industriellen Eigenerzeugung geschlossen werden.

Daß ihr diese Bedeutung nicht zukommt, hat, wie Fricken nachgewiesen hat¹⁾, mehrere Gründe:

Erstens kann der überwiegende Teil der Stromerzeugungsanlagen des Steinkohlenbergbaus diese Funktion nicht erfüllen, da er vertraglich an die öffentliche Versorgung gebunden ist. Zweitens wird der weitaus größte Teil der industriellen Eigenanlagen in Ausnutzung der Wärme-Kraft-Kupplung betrieben; da diese Art der Stromproduktion der Erzeugung in Kondensationskraftwerken der öffentlichen Versorgung kostengünstig überlegen ist, kann die Aufnahme des Betriebs solcher Eigenanlagen von den Versorgungsunternehmen ohnehin nicht verhindert werden und damit auch nicht auf ein wettbewerbsorientiertes Verhalten der Versorgungsunternehmen hinwirken. Drittens wird die Stromerzeugung in Kondensationskraftwerken der Industrie nur in den seltenen Fällen eines hohen und kontinuierlichen Elektrizitätsbedarfs, wie er z.B. in der NE-Metallindustrie und in der Chemie zu verzeichnen ist, betrieben, wobei Anlagen gebaut werden können, "deren Erzeugungskosten unter Berücksichtigung der eigenen oder fremden Reservestellung denen in öffentlichen Kraftwerken nahekommen"²⁾.

1) Fricken, U.v., a.a.O., S. 152 ff.

2) Fricken, U.v., a.a.O., S. 159.

Nur die zuletzt genannte Art der industriellen Eigenerzeugung vermag es, also, die Versorgungsunternehmen zu einem konkurrenzähnlichen Verhalten gegenüber den betreffenden Unternehmen zu veranlassen. Da die erwähnten Bedingungen für die Aufnahme dieses Eigenerzeugungsverfahrens nur selten gegeben sind, mußte ihr ein durchschlagender Erfolg versagt bleiben.

Als Ergebnis dieser Überlegungen kann festgehalten werden, daß die Konzessions- und Demarkationsverträge in der öffentlichen Versorgung einen Gebietsschutz bewirken, der jeglichen Wettbewerb zwischen Anbietern derselben Energie völlig ausschließt. Die industrielle Eigenversorgung in der Elektrizitätsversorgung ist nicht geeignet, einen nennenswerten Einfluß auf die Marktstellung der Versorgungsunternehmen dieser Versorgungsart auszuüben.

B. Die Marktstellung der Energien auf einzelnen Teilmärkten

Vorbemerkung

Die Absatzmärkte für elektrische Energie und für Gas sind dadurch gekennzeichnet, daß einer Vielzahl von Nachfragern jeweils nur ein Anbieter von Strom bzw. Gas gegenübersteht. Häufig werden darüber hinaus auf der lokalen Stufe, vereinzelt auch auf den übergeordneten Stufen (VEW, Schleswig), beide Energieträger von nur einem Unternehmen im Querverbund angeboten, wobei ein möglicher Wettbewerb zwischen diesen Energien durch eine entsprechende Gestaltung der Angebotsbedingungen, wie z.B. der Tarifgestaltung oder der Trassenführung von Versorgungsleitungen, gesteuert und auch ganz unterbunden werden kann.

Bei derartigen Marktkonstellationen ist ein an den Kosten orientiertes Verhalten der Versorgungsunternehmen nicht von vornherein zu erwarten. Vielmehr drängt sich zunächst die Vermutung auf, daß sich aus der gegebenen Monopolstellung - im marktmorphologischen Sinne - der Anbieter Möglichkeiten für monopolistische Verhaltensweisen ergeben und diese auch genutzt werden können. Das Ausmaß, in dem derartige Unternehmensstrategien durchsetzbar sind, wird entscheidend durch die Wettbewerbsverhältnisse auf denjenigen Märkten bestimmt, auf welchen elektrische Energie und Gas nachgefragt werden. Für Strom sind dies in der Hauptsache die Märkte für Licht, Kraft und Wärme, für Gas dagegen nur der Wärmemarkt¹⁾.

1) Strom wird daneben auch für elektrochemische, akustische und Kältezwecke sowie in der Schwachstromtechnik, Gas in geringerem Maße zur Beleuchtung und in unbedeutendem Maße auch für Kältezwecke verwandt.

1. Der Markt für Energie zur Deckung des Lichtbedarfs

Das Bedürfnis nach künstlicher Beleuchtung ist in entwickelten Volkswirtschaften so elementar, daß Preisänderungen für die zur Befriedigung dieses Bedürfnisses in Frage kommenden Energieträger ohne nennenswerten Einfluß auf die insgesamt nachgefragte Menge sind. Die Nachfrage nach Energie für Lichtzwecke reagiert auf Änderungen des Preisniveaus in einem relativ weiten Preisbereich nahezu unelastisch.

Auf diesem sogen. Lichtmarkt nimmt die elektrische Energie eine Monopolstellung ein, wenn man von einem geringen und - relativ und absolut betrachtet - rückläufigen Anteil des Gases in der Straßenbeleuchtung einmal absieht. Auch der künftige Zuwachsbedarf wird völlig durch diese Energie gedeckt werden. Diese den Lichtmarkt allein beherrschende Stellung nimmt die Elektrizität ein, obwohl es technisch möglich wäre, den Lichtbedarf durch z.B. Gas oder Petroleum zu decken. Daß solche Energien von den Verbrauchern nicht als Substitute angesehen werden, liegt einmal an den vielen Vorzügen, die der Strom bietet: hoher Stand der technischen Entwicklung von Beleuchtungskörpern; Erzielung eines hohen Helligkeitsgrades; Gefahrlosigkeit, da keine offene Flamme; einfache Bedienung. Ferner ist der Preis für Strom in Anbetracht dieser Vorteile und in Relation zu den Preisen der Substitute gering. Die Verbraucher würden der Elektrizität auch dann den Vorzug vor den anderen Energien geben, wenn der Strompreis erheblich angehoben würde¹⁾. Die Preiselastizität

1) Buderath, J., Preisdifferenzierung und Preisdiskriminierung in der Elektrizitätswirtschaft. München-Gräfelfing 1965, S. 18.

der Nachfrage nach Strom für Beleuchtungszwecke ist damit ebenfalls wie die gesamte Nachfrage auf diesem Markt in einem weiten Preisbereich nahezu gleich null.

2. Der Markt für Energie zur Deckung des Kraftbedarfs

Der Energiebedarf zur Erzeugung von Kraft zerfällt in den Bedarf zum Antrieb stationärer Motoren und in den Bedarf zum Antrieb nicht-stationärer Motoren. Beim Antrieb nicht-stationärer Motoren sind die leitungsgebundenen Energien Strom und Gas naturgemäß im Nachteil, doch ist es der elektrischen Energie gelungen, beim schienengebundenen Verkehr (Straßen- und U-Bahnen, Eisenbahn) eine dominierende Stellung zu erringen. Der Straßen-, Schiffs- und Luftverkehr sind dagegen eine Domäne von Mineralölprodukten; wie lange sie es noch bleiben werden, hängt davon ab, wie schnell die technischen Probleme, die mit der Nutzung von Strom und Gas unabhängig vom ständigen Anschluß an das Leitungsnetz verbunden sind, gelöst werden können und wie hoch die Kosten für den Einsatz von Strom und Gas beim Antrieb nicht-stationärer Motoren sein werden. Gegenwärtig laufen bereits zahlreiche Versuche, Automobilmotoren mit Akkumulatoren oder verflüssigtem Erdgas anzutreiben, und im Straßenverkehr dürfte der Einbruch von Strom und/oder Gas in den Markt in der Zukunft am ehesten zu erwarten sein. Die sich in aller Welt und insbesondere in Ballungsgebieten gegenwärtig verstärkenden Bemühungen um

Luftreinhaltung kommen dieser Entwicklung entgegen, da die immer schärfer werdenden Auflagen für den Betrieb konventioneller Verbrennungsmotoren (Abgasentgiftung) hier zu entsprechenden Kostenerhöhungen führen werden.

Bei der Deckung des Energiebedarfs zum Antrieb stationärer Motoren nimmt die Elektrizität eine fast ebenso starke Stellung ein wie auf dem Lichtmarkt, obwohl auch hier grundsätzlich andere Energieträger zum Einsatz kommen könnten. Die Präferenzen, die der elektrischen Energie von den Verbrauchern entgegengebracht werden, beruhen vor allem auf den Vorzügen, die der Elektromotor bietet (exakte Dosierbarkeit der Leistung; hoher Wirkungsgrad; geringe Abmessungen, weitgehende Wartungsfreiheit, Fehlen jeder Abdampf- oder Abgasbelastigung, Laufruhe); hinzu kommt ihr relativ günstiger Preis¹⁾. Industrie, Handwerk und Gewerbe weisen heute einen Leistungsstand auf, der ohne den Einsatz von Elektromotoren nicht denkbar wäre. Eine Substitution der Elektrizität ist in vielen Fällen technisch kaum durchführbar und wäre bei (gegenüber dem heutigen Stand) sehr hohen Strompreisen nur bei größerem Kraftbedarf sinnvoll. Im Bereich der Haushalte hat eine Vielzahl von krafterzeugenden Geräten erheblich zu dem erreichten Lebensstandard beigetragen; hier ist eine Substitution der elektrischen Energie sogar unmöglich.

Damit spielt auf diesem Teilmarkt im gesamten Bereich der stationären Motoren und in bedeutendem Maße beim schienengebundenen Verkehr die Substitutionskonkurrenz für die elektrische Energie bei der Deckung des Kraftbedarfs keine Rolle.

1) Fricken, U.v., a.a.O., S. 105.

3. Der Markt für Energie zur Deckung des Wärmebedarfs

Der sogen. Wärmemarkt ist der bedeutendste der drei genannten Teilmärkte: Auf ihn entfallen mehr als zwei Drittel des gesamten Endenergieverbrauchs in der Bundesrepublik Deutschland, und auf diesem Markt wird eine Vielzahl von Primär- und Sekundärenergieträgern (Steinkohle, Steinkohlenkoks und -briketts, Braunkohlenbriketts, schweres und leichtes Heizöl, Flüssiggas, Kokerei-, Raffinerie-, Spalt- und Erdgas sowie elektrische Energie) angeboten, was zur Folge hat, daß hier ein intensiver Wettbewerb unter den Energien besteht. Soweit bei der Wärmeerzeugung keine technologisch bedingten Präferenzen für den Einsatz eines bestimmten Energieträgers bestehen, kommt auf diesem Markt den Preisen der einzelnen Energien (unter Berücksichtigung der Kosten für die zumeist spezifischen Energieumwandlungsgeräte) die entscheidende Bedeutung zu, den Absatzerfolg und damit die Marktstellung der Energieträger letztlich zu bestimmen¹⁾. Die Preiselastizität der Gesamtnachfrage nach Energie für Wärmezwecke kann als sehr gering angesehen werden, aber auch die Substitutionselastizität der einzelnen Energien sollte nicht zu hoch eingeschätzt werden; denn bei Preiserhöhungen für einen Energieträger werden dessen Verbraucher nicht sofort eine andere, dann preisgünstigere Energie einsetzen, weil sie - in der Regel - gleichzeitig die für den Einsatz nur eines Energieträgers eingerichteten Umwandlungsgeräte ersetzen müßten.

1) Fricken, U.v., a.a.O., S. 106 ff.

In solchen Fällen wird eine Substitution der Energie nur dann vorgenommen, wenn deren Preisänderung (genauer: die Änderung der Relation der Energiepreise) als dauerhaft angesehen wird und das Ausmaß dieser Änderung entsprechend groß ist. Der Zeitpunkt der Substitution wird dann durch Alter und Wirkungsgrad des benutzten Energiewandlers sowie durch den Entwicklungsstand der in Frage kommenden Geräte bestimmt. Ein Preiswettbewerb zwischen den Energieträgern auf dem Wärmemarkt spielt sich, was ihre jeweils bestehende Verwendung betrifft, im allgemeinen nur mittel- bis langfristig ab. Anders muß dagegen die Wirksamkeit des Wettbewerbs beurteilt werden, wenn neue Anlagen oder Geräte zur Erzeugung von Wärme errichtet bzw. angeschafft werden, wobei es eine untergeordnete Rolle spielt, ob es sich um Neuan- schaffungen oder Ersatzbeschaffungen handelt: In diesen täglich auftretenden Situationen, wenn Abnehmer sich also noch nicht auf den Einsatz eines bestimmten Energieträgers festgelegt haben oder eine früher getroffene Entscheidung überprü- fen und korrigieren können, existieren intensive Konkurrenzbeziehungen zwischen den Energien. Diese generalisierende Feststellung dürfte für den Wärme- markt in seiner Gesamtheit allgemein akzeptiert werden. Da dieser Markt aber sehr heterogen ist, ist zu prüfen, welche Konkurrenzverhältnisse für Elektrizität und Gas in einzelnen Verwendungs- bereichen existieren¹⁾.

1) Vgl. zum folgenden die Analyse und eigenen Berechnungen Frickens. Fricken, U.v., a.a.O., S. 122 - 140.

Der Anteil der Elektrizität an der Deckung des industriellen Wärmebedarfs ist mit etwa 3 % sehr gering und dient in erster Linie der Erzeugung von Prozeßwärme. Dabei ist die elektrische Energie bei einer Reihe von Produktionsprozessen, die einen hohen und gleichmäßigen Stromverbrauch erfordern (elektrisch betriebene Schmelzöfen in der Eisenschaffenden Industrie und in der NE-Metallindustrie), aus technologischen Gründen nicht substituierbar. Ebenfalls nicht ersetzbar ist ein großer Teil des Elektrizitätsverbrauchs der Chemie (Elektrolyse).

Bei der Deckung des Wärmebedarfs der privaten Haushalte, an der die Elektrizität 1966 mit etwa 7 % partizipierte, existiert für diese Energie in einer Vielzahl von Verwendungen ebenfalls aus technologischen Gründen keine Konkurrenz (Heizgeräte für die Zusatz- und Übergangsheizung, Rundfunk- und Fernsehgeräte, Heizkissen, Bügeleisen etc.). Bei der Deckung des Wärmebedarfs für Kochen und Warmwasserbereitung steht sie im Wettbewerb mit Gas, Flüssiggas, leichtem Heizöl und festen Brennstoffen, wobei ihr allerdings starke Präferenzen entgegengebracht werden.

Einem erheblich stärkeren Preiswettbewerb mit Gas, Öl und Koks ist die Elektrizität dagegen bei der Befriedigung des Großwärmebedarfs (Raumheizung), auf den etwa 80 % der von privaten Haushalten benötigten Energie entfallen, ausgesetzt; hier genießt sie - mit Ausnahme vielleicht bei der Einzelofenheizung - keine technologisch begründbaren Vorzüge.

Der weit überwiegende Teil des industriellen Endverbrauchs an Gas dient der Erzeugung von Prozeßwärme für Schmelz- und Trocknungsvorgänge, für Glühen und Vergüten von Metallen etc. Einschließlich der geringen Heizgasmengen ist es in allen seinen Verwendungen durch andere Brennstoffe ersetzbar¹⁾, wobei die engsten Substitutionsbeziehungen zum Heizöl bestehen. Nur in wenigen Produktionen, in denen es auf eine exakte Regulierbarkeit der Wärmezufuhr ankommt (Glas- und Keramikindustrie), wird das Gas bevorzugt eingesetzt, weil damit die Qualität der erzeugten Produkte verbessert werden kann. Dabei können die Gasanbieter einen Preis erzielen, der den äquivalenten Heizölpreis geringfügig übersteigt (Erzielung eines Premiums); die Preisdifferenz wird im wesentlichen bestimmt durch das Ausmaß der Qualitätssteigerung (Ausschußverminderung).

Im Sektor Haushalte, Handel und Gewerbe steht das Gas in intensivem Wettbewerb mit anderen Energieträgern, insbesondere mit leichtem Heizöl. Während ihm lediglich bei der Deckung des Kleinwärmebedarfs der Haushalte (Kochen und Warmwasserbereitung) nach der Elektrizität einige Vorzüge eingeräumt werden, existieren keinerlei Präferenzen für Gas bei der Raumheizung (Einzelofen-, Etagen-, Zentral- und Blockheizung).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß das Gas auch an der Deckung des Wärmebedarfs im Umwandlungsbereich partizipiert, und zwar in öffentlichen und industriellen Wärmekraftwerken. Auch

1) Das gilt grundsätzlich auch für das in der Chemie als Rohstoff eingesetzte Gas.

hier, im Wettbewerb mit Steinkohle, Braunkohle, Heizöl und Kernenergie, genießt Gas (im wesentlichen Erdgas) keine technologisch bedingten Vorzüge, die den Gasanbietern eine insbesondere die Heizölpreise nicht beachtende Preispolitik erlaubten; das gilt für Kesselgas und Turbinengas gleichermaßen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die elektrische Energie nur auf dem Wärmemarkt partiell der Konkurrenz anderer Energieträger ausgesetzt ist. Obwohl etwa ein Drittel des Elektrizitätsverbrauchs auf den Wärmemarkt entfällt¹⁾, kann der Substitutionskonkurrenz keine große Bedeutung beigemessen werden, da die Elektrizität hier in einer Reihe von Anwendungen nicht ersetzt werden kann. Ein nennenswerter Einfluß auf die Verhaltensweise der Stromanbieter ist daher von dem Angebot anderer Energieträger nicht zu erwarten.

Demgegenüber konkurrieren die Gaslieferanten bei allen Einsatzmöglichkeiten für Gas mit einer Vielzahl von anderen Energien. Der Spielraum ihrer Unternehmenspolitik wird dadurch so entscheidend eingeengt, daß ihnen eine Ausnutzung ihrer durch die Gebietsschutzverträge garantierten Monopolstellung für das Angebot von Gas weitgehend verwehrt ist.

1) Fricken, U.v., a.a.O., S. 132.

C. Die Einflußnahme der Aufsichtsbehörden
auf die öffentliche Energieversorgung

1. Die Aufsicht nach dem EnWG

Zur Durchsetzung der Gesetzesziele stehen der Aufsichtsbehörde folgende Instrumente zur Verfügung: Beobachtungsmittel, Einwirkungsmittel und Sanktionen.¹⁾

Die Beobachtungsmittel dienen in erster Linie der Informationsbeschaffung der Aufsichtsbehörde. Im einzelnen kann diese, soweit der Zweck des Gesetzes es erfordert, von den Versorgungsunternehmen jede Auskunft über ihre technischen und wirtschaftlichen Verhältnisse verlangen (§ 3 Satz 1 EnWG) sowie bestimmte technische und wirtschaftliche Vorgänge und Tatbestände bei den Versorgungsunternehmen mitteilungs- pflichtig machen (§ 3 Satz 2 EnWG). Während die Auskunftspflicht nur für einzelne, gezielte Anfragen der Aufsichtsbehörde gilt, wird den Versorgungsunternehmen durch die Mitteilungspflicht auferlegt, die Aufsichts- behörde über bestimmte Vorgänge ohne besondere Auf- forderung zu informieren.²⁾

Ferner sind die Versorgungsunternehmen durch § 4 Abs. 1 EnWG verpflichtet, den Bau, die Erneuerung, die Erweiterung oder die Stilllegung von Energieanlagen der Aufsichtsbehörde anzuzeigen. Für Eigenanlagenbetreiber gilt diese Anzeigepflicht ebenfalls, allerdings erst von einer bestimmten Größe der Anlagen ab.³⁾

1) Diese Einteilung folgt Henckel, K., Die Staatsauf- sicht nach dem Energiewirtschaftsgesetz; Veröffent- lichung des Instituts für Energierecht an der Uni- versität zu Köln, Bd. 25/26. Düsseldorf 1970, S. 60 ff.

2) Auskunfts- und Mitteilungspflicht bestehen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 der 3. Durchführungsverordnung zum EnWG i.V.m. § 4 Abs. 4 EnWG auch für Unternehmen, welche Eigenerzeugungsanlagen betreiben. Vgl. Henckel, K., a.a.O., S. 62 f.

3) Henckel, K., a.a.O., S. 70.

Während die genannten Bestimmungen des EnWG eine Informationspflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde statuieren, wird durch die folgenden Regelungen eine Mitteilungspflicht gegenüber Dritten begründet:

Erstens haben Unternehmen, die eine Eigenerzeugungsanlage errichten oder erweitern wollen, nach § 5 Abs. 2 EnWG demjenigen Versorgungsunternehmen, in dessen Gebiet die Anlage errichtet werden soll, hierüber Mitteilung zu machen. Zweitens sind Energieversorgungsunternehmen, die ein bestimmtes Gebiet versorgen, nach § 6 Abs. 1 EnWG verpflichtet, allgemeine Bedingungen und Tarife öffentlich bekanntzugeben.¹⁾

Von größter ordnungspolitischer Relevanz sind die Einwirkungsmittel des EnWG, da sie die Aufsichtsbehörde in die Lage versetzen,

- eine Investitions- und Angebotskontrolle durchzuführen,
- Einfluß auf die Vertragsgestaltung zu nehmen und
- Betriebsuntersagungen zu verfügen.

Das wohl wichtigste Instrument besitzt die Aufsichtsbehörde mit § 4 Abs. 2 EnWG, nach dem sie den Bau, die Erneuerung, die Erweiterung oder die Stilllegung von Energieanlagen beanstanden kann; beanstandete Vorhaben kann sie untersagen, wenn Gründe des Gemeinwohls es erfordern. Dieses Beanstandungs- und Untersagungsrecht kommt in seiner Wirkung einem echten Genehmigungsvorbehalt gleich.²⁾

-
- 1) Diese Verpflichtung erstreckt sich nicht auf Versorgungsunternehmen im Nebenbetrieb, also auf industrielle Eigenerzeuger, die andere Unternehmen mit Energie versorgen. Vgl. Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., I, S. 178.
 - 2) Diesen Charakter hat § 4 Abs. 2 EnWG nachträglich durch die Verordnung zur Vereinfachung des Verfahrens nach § 4 EnWG vom 27.9.1939 bekommen. Vgl. Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., I, S. 116. A.A. Henckel, K., a.a.O., S. 81 ff., der hier ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt i.S. des § 5 Abs. 1 EnWG für nicht gegeben hält.

Neben dieser sogenannten Investitionskontrolle verfügt die Energieaufsichtsbehörde mit § 5 Abs. 1 EnWG über ein Kontrollmittel, mit dem sie den Marktzugang für Anbieter von Elektrizität und Gas regulieren kann: Unternehmen und Betriebe, die nicht Energieversorgungsunternehmen im Sinne des Gesetzes sind, bedürfen zur Aufnahme der Versorgung anderer mit Energie der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

Die Versorgungsunternehmen sind in der Gestaltung von Verträgen mit den Verbrauchern nicht frei. Nach § 6 Abs. 1 EnWG werden Versorgungsunternehmen, die ein bestimmtes Gebiet versorgen, verpflichtet, jedermann zu den veröffentlichten Bedingungen und Tarifen an ihr Versorgungsnetz anzuschließen und zu versorgen (Allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht). Diese Verpflichtung besteht nach § 6 EnWG jedoch nicht,

- wenn der Anschluß oder die Versorgung dem Versorgungsunternehmen aus wirtschaftlichen Gründen nicht zugemutet werden kann, oder
- wenn ein Anschlußnehmer die Mitteilung gemäß § 5 Abs. 2 EnWG an das Versorgungsunternehmen bezüglich der Errichtung oder Erweiterung einer Eigenerzeugungsanlage unterlassen hat, oder
- wenn ein Eigenanlagenbetreiber von dem Versorgungsunternehmen die Zusatz- und/oder Reserveversorgung verlangt¹⁾. Nur dann ist das Versorgungsunternehmen verpflichtet, eine solche Versorgung durchzuführen, wenn sie in einem Ausmaß und zu Bedingungen erfolgt, die ihm wirtschaftlich zumutbar sind.

1) Zur Definition von Reserve- und Zusatzversorgung vgl. §§ 3 und 4 der 5. Durchführungsverordnung des EnWG vom 21.10.1940. In den §§ 5,6 und 11 dieser Verordnung werden auch die Tatbestände aufgeführt, in denen eine Reserve- und Zusatzversorgung zumutbar ist.

Eine weitere Einflußnahme auf die Geschäftspolitik der Versorgungsunternehmen war der Aufsichtsbehörde mit § 7 EnWG gegeben, der den Reichswirtschaftsminister dazu ermächtigte, durch allgemeine Vorschriften und Einzelanordnungen die allgemeinen Bedingungen und Tarife der Versorgungsunternehmen sowie die Einkaufspreise der Energieverteiler wirtschaftlich zu gestalten. Das sich auf der Grundlage dieser Bestimmung entwickelnde Preisrecht wurde jedoch schon kurze Zeit nach dem Inkrafttreten des EnWG der Verwaltungszuständigkeit der Preisbehörden unterstellt. Ebenso wurde die Bestimmung über Benutzungsgebühren (§ 12 EnWG) aus dem EnWG herausgenommen; diese Regelung ist in einem Sonderrecht, der Konzessionsabgabenanordnung¹⁾, enthalten²⁾.

Schärfstes Einwirkungsmittel der Aufsichtsbehörde ist § 8 Abs. 1 Satz 1 EnWG, nach dem sie einem Versorgungsunternehmen den Betrieb ganz oder teilweise untersagen kann, wenn dieses sich außerstande zeigt, seine Versorgungsaufgaben im Sinne der Gesetzesziele zu erfüllen. Damit geht diese Ermächtigung der Aufsichtsbehörde zur generellen Betriebsuntersagung entschieden weiter als § 4 Abs. 2 EnWG, der der Aufsichtsbehörde Befugnisse nur für ein bestimmtes Vorhaben einräumt³⁾.

Verfügt die Aufsichtsbehörde die "Abmeierung" eines Versorgungsunternehmens, so kann sie nach §§ 8 und 9 EnWG ein anderes Versorgungsunternehmen in die Versorgung des betreffenden Gebietes einweisen.

1) Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände, vom 4.3.1941; abgedruckt bei Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., III, S. 239 ff.

2) Henckel, K., a.a.O., S. 75.

3) Henckel, K., a.a.O., S. 87.

Um die Versorgungsunternehmen und deren verantwortliche Leiter zur Befolgung ihrer Anordnungen anzuhalten, kann die Aufsichtsbehörde gemäß § 15 EnWG Sanktionen verhängen (Zwangsgeld, im äußersten Falle unmittelbarer Zwang). Dieses Instrument hat für die Energieaufsicht nur eine geringe Bedeutung¹⁾.

Die ordnungspolitische Bedeutung des EnWG muß insgesamt als gering angesehen werden. Eine Ursache dafür ist in der Formulierung des "Kernstücks"²⁾ des Gesetzes, der Investitionskontrolle, zu sehen, die durch die Wörter "kann beanstanden" bzw. "kann untersagen" der Aufsichtsbehörde ausdrücklich einen Ermessensspielraum einräumt. Darüber hinaus setzt die Beanstandung bzw. Untersagung eines energiewirtschaftlichen Vorhabens durch die Behörde voraus, daß Gründe des Gemeinwohls dies erfordern; ein Einschreiten der Behörde ist damit an einen unbestimmten Gesetzesbegriff gebunden³⁾. Die Konkretisierung des Begriffs "Gemeinwohl" kann sich an dem Gesetzesziel einer möglichst sicheren und billigen Energieversorgung orientieren⁴⁾. Ein mögliches Tätigwerden der Aufsichtsbehörde ist aber insofern stark eingeschränkt, als es

- weder genügt, daß Gründe des Gemeinwohls ein energiewirtschaftliches Vorhaben als unerwünscht erscheinen lassen
- noch ausreicht, daß das Gemeinwohl dadurch beeinträchtigt wird, sondern
- Gründe des Gemeinwohls es erfordern müssen⁵⁾.

1) Henckel, K., a.a.O., S. 96.

2) Gröner, H., a.a.O., S. 376.

3) Eckert, L., § 4 des Energiewirtschaftsgesetzes. Frankfurt/Main 1966, S. 29.

4) Eckert, L., a.a.O., S. 32.

5) Henckel, K., a.a.O., S. 85.

Selbst wenn die Behörde zu der Erkenntnis kommen sollte, daß durch ein Vorhaben die Sicherheit und Billigkeit der Energieversorgung nicht gewährleistet sind, steht es in ihrem Ermessen, eine Beanstandung oder gar Untersagung auszusprechen oder nicht¹⁾.

Ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde nach § 8 EnWG setzt voraus, daß zuvor alle Maßnahmen ergriffen werden, welche die Umstände beseitigen, durch die das Versorgungsunternehmen an der Durchführung seiner Versorgungsaufgabe gehindert wird. Wenn dabei auch Eingriffe in die Energieeinkaufspreise erfolgen können, so besteht hier zumindest die Gefahr, daß die Folgen einer mangelhaften Unternehmerleistung eines Verteilerunternehmens von dem Lieferunternehmen getragen werden²⁾. Die Tatsache, daß die Zahl verfügter Betriebsuntersagungen in den vergangenen Jahren gering war und, da sie nur Kleinstunternehmen der Elektrizitätswirtschaft betraf, im Rahmen der gesamten Versorgungswirtschaft als unbedeutend anzusehen ist³⁾, läßt den Schluß zu, daß § 8 EnWG ordnungspolitisch nicht genutzt worden ist; allenfalls krasse Fälle eines Fehlverhaltens von Versorgungsunternehmen (Verletzung der Anschluß- und Versorgungspflicht, Gefährdung der technischen Betriebssicherheit) dürften den Anlaß zu einer Intervention der Aufsichtsbehörde gebildet haben.

-
- 1) A.A. Henckel, der in einem solchen Fall der Aufsichtsbehörde für das "Ob" des Einschreitens keinen Ermessensspielraum zubilligt, sondern nur für das "Wie" (Beanstandung oder Untersagung). Vgl. Henckel, K., a.a.O., S. 86.
 - 2) Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., I, S. 225 f.
 - 3) Fricken, U.v., a.a.O., S. 225 f.

Daß die §§ 4 Abs. 2 und 8 EnWG eine so geringe ordnungspolitische Bedeutung haben, hat seine Ursache darin, daß sie sogenannte Kann-Vorschriften sind, ihre Anwendung also im Ermessen der Energieaufsichtsbehörde steht. Das System der Fachaufsicht bringt es mit sich, daß dieser Ermessensspielraum sehr weit ausgelegt ist: Wegen vielfältiger möglicher Interessenkollisionen ist der Widerstand der Aufsichtsbehörde gegen unerwünschte Entwicklungen, ja selbst gegen Mißstände in der öffentlichen Versorgung gering. So ist es z.B. schlecht vorstellbar, daß der Energiereferent eines für den Vollzug des EnWG zuständigen Landeswirtschaftsministeriums gegen ein Versorgungsunternehmen Maßnahmen nach § 4 Abs. 2 oder § 8 EnWG verhängt, wenn dem Aufsichtsrat dieses Unternehmens der Wirtschaftsminister oder ein anderer hoher Beamter seines Ministeriums angehört¹⁾. Ferner kann vermutet werden, daß gegen ein Versorgungsunternehmen dann nichts unternommen wird, wenn einer seiner Repräsentanten (z.B. ein Kommunalbeamter) Mitglied des Landtages ist und derselben Partei angehört wie der Wirtschaftsminister. Solche persönlich-politischen Beziehungen zwischen einzelnen Versorgungsunternehmen und der Aufsichtsbehörde mindern die Effizienz der Fachaufsicht; zur Durchsetzung der Gesetzesziele wünschenswerte Interventionen in die Investitionspolitik unterbleiben, die Exekution von Versorgungsunternehmen, die ihre Existenz allein den Gebietschutzverträgen verdanken, beschränkt sich auf die krassen Mißstände²⁾.

1) W.H. (Walter Hamm), Wirksamere Energieaufsicht. In: FAZ, Nr. 59 vom 11.3.1963.

2) Selbst Kreise der Versorgungswirtschaft verheimlichen nicht den desolaten technischen Zustand der Ortsnetze kleiner Gemeinden und kleinster Überlandwerke sowie die starke Verwaltungskopflastigkeit ("absurde Verhältnisse") kleiner Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Vgl. Treibert, H., Konzentrationsbestrebungen in der deutschen Elektrizitätswirtschaft;

Eine weitere Unzulänglichkeit der Investitionskontrolle ist darin zu sehen, daß die Aufsichtsbehörde Investitionen sanktioniert, die in der Regel durch die spezifischen Verhältnisse in den jeweiligen Gebieten der Versorgungsunternehmen bestimmt werden. Hinsichtlich der Elektrizitätsanbieter, die keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt sind, ist dabei nicht einmal sichergestellt, daß sie immer die günstigsten Erzeugungsmethoden wählen. Darüber hinaus: Selbst wenn Produktions- und Fortleitungsanlagen für ein Versorgungsgebiet als optimal zu bezeichnen sind, kann sich eine erhebliche Abweichung von dem gesamtwirtschaftlichen Kostenminimum ergeben, nämlich dann, wenn die Kapazität solcher Projekte unter der Kapazität der für den gleichen Einsatzbereich errichtbaren und mit minimalen Kosten arbeitenden Großanlagen liegt. Obwohl der Aufsichtsbehörde ein umfassendes Informationssystem, das unschwer von ihr hätte ausgebaut werden können, zur Verfügung steht, hat sie keine Kriterien für Maßnahmen nach § 4 Abs. 2 EnWG entwickelt. Zumindest hätte sie solche Investitionen beanstanden und untersagen müssen, die für den gleichen Zweck nachweislich höhere Kosten entstehen lassen als Alternativprojekte. Sie hätte ferner solchen Investitionen ihre Zustimmung versagen müssen, die in gesamtwirtschaftlicher Sicht hinsichtlich ihrer Größe deutlich von der optimalen Kapazität abweichen; damit hätte ein Druck auf die Versorgungsunternehmen ausgelöst werden können, der diese zur Kooperation im Bereich der Erzeugung veranlaßt hätte.

Fortsetzung der Fußnote von Seite 43

- 2) Vortrag auf der Mitgliederversammlung ARE am 27. Oktober 1967 in Bad Brückenau. Maschinenschrift, o.O., o.J., S. 16, 24. Es kann davon ausgegangen werden, daß den Aufsichtsbehörden derartige Verhältnisse bekannt sind.

Zwar hat der Bundesminister für Wirtschaft im Jahre 1964 den Energieaufsichtsbehörden empfohlen, bei der Anwendung von § 4 EnWG in der Elektrizitätswirtschaft Kraftwerksprojekte nur dann freizugeben, wenn deren Kapazität wenigstens 300 MW beträgt¹⁾. Daß aber dieser Erlaß Richtschnur für die Länderbehörden geworden ist und im übrigen von diesen einheitlich gehandhabt wird, kann nur vermutet werden²⁾. Auch ist nicht bekannt geworden, daß die Richtgröße von 300 MW in den vergangenen Jahren der Entwicklung der Stromerzeugung - die absoluten Bedarfs- und Erzeugungszuwächse sind ständig gestiegen - angepaßt worden wäre. Insgesamt zeigt aber dieser Erlaß, daß sich durchaus Kriterien für die Beurteilung von Investitionen (hier allerdings beschränkt auf den Erzeugungsbereich) gewinnen lassen. Die Auffassung Gröners, daß die Aufsichtsbehörde mit der Investitionskontrolle überfordert sei, dürfte damit widerlegt sein³⁾.

Es muß hier der Auffassung widersprochen werden, daß die Investitionskontrolle nur repressiv und nicht positiv gestaltend angewandt werden kann⁴⁾. Eine Energiepolitik im Sinne des 300 MW-Erlasses, eine Politik also, die sich letztlich an den Kosten der Versorgung unabhängig von der bestehenden Gebietsaufteilung orientiert, hätte, wenn die erwähnten Interessenkollisionen hätten überwunden werden können, zweifellos einen Einfluß auf die Struktur der Elektrizitätswirtschaft nehmen können. Sie hätte nämlich neben der Durchsetzung minimaler Erzeugungskosten ein kooperatives Verhalten der Versorgungsunternehmen erzeugt, welches Fusionen benachbarter Unternehmen sicherlich begünstigt hätte.

1) Erlaß vom 21.7.1964 - III B 2 - 106110; abgedruckt in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 131, 1964, S. 511 f.

2) Fricken, U.v., a.a.O., S.198. - Immenga, U., a.a.O., S. 245.

Auch eine auf den gesamtwirtschaftlichen Versorgungskosten basierende Handhabung des § 8 EnWG wäre ein bedeutsames Instrument der Energieaufsicht zur Förderung der "Flurbereinigung" in der Elektrizitätswirtschaft gewesen. Die Praxis der Betriebsuntersagungen läßt dagegen nur den Schluß zu, daß diese Bestimmung als ultima ratio zur Anwendung kam. Daß diese enge Auslegung des § 8 EnWG allein aus der Vorschrift abgeleitet wird, vor einer Betriebsuntersagung zu prüfen, "ob keine anderen Maßnahmen zur Beseitigung der Notlage ausreichen"¹⁾, vermag nicht zu überzeugen. Dagegen ist zu vermuten, daß der Gesetzgeber, der ja die auch schon beim Erlaß des EnWG bestehenden Gebietsmonopole quasi sanktioniert hat²⁾, mit § 8 EnWG ein wirksames Instrument zur Durchsetzung der Gesetzesziele für den Fall schaffen wollte, daß Versorgungsunternehmen, die keinem direkten und keinem wirkungsvollen indirekten Wettbewerb ausgesetzt sind, zu wenig zu dieser Zielerfüllung beitragen.

Fortsetzung der Fußnoten von Seite 45

- 3) Vgl. Gröner, H., a.a.O., S. 377. Gröners Kritik an den Möglichkeiten der Aufsichtsbehörde ist vor dem Hintergrund der von ihm vorgeschlagenen Wettbewerbslösung für die Elektrizitätswirtschaft zu sehen. Er übersieht aber wohl die Erfolge der Aufsicht im System der public utilities regulation in den USA.
- 4) Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., I, S. 135.
- 1) So Henckel, K., a.a.O., S. 88. Dagegen sprechen sich Eiser, Riederer, Sieder für eine weite Auslegung dieser Bestimmung aus. Vgl. Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., I, S. 224.
- 2) Das folgt aus § 6 EnWG, in dem von der Versorgung eines "bestimmten Gebietes" die Rede ist. Vgl. Immenga, U., a.a.O., S. 243.

2. Die Preisaufsicht

Auf Grund der ihm übertragenen Ermächtigung nach § 7 EnWG, allgemeine Bedingungen und Tarife durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt wirtschaftlich zu gestalten, erließ der Reichskommissar für die Preisbildung durch die Verbindlichkeitserklärung vom 27.1.1942 die allgemeinen Bedingungen für die Versorgung (AVB) mit Elektrizität und Gas, welche die Vertragsgestaltung zwischen Versorgungsunternehmen und einzelnen Abnehmern einer hoheitlichen Regelung unterwarfen¹⁾. Neben der Gestaltung der allgemeinen Bedingungen, die auch heute noch gültig sind und eine Typisierung von Versorgungsverträgen zum Ziel haben, wurde auch die Gestaltung von Tarifen einheitlich geregelt. So erließ der Reichskommissar auf Grund der Ermächtigungen der §§ 2 Abs. 2 des Preisbildungsgesetzes und 7 EnWG die Tarifordnung für die Versorgung mit Elektrizität (TOE) vom 25. Juli 1938, die heute noch gültig ist, sowie die Tarifordnung für die Versorgung mit Gas (TOG) vom 15. Mai 1939, die durch die Bundestarifordnung Gas vom 10. Februar 1959 in der Fassung vom 26. Juni 1963 ersetzt wurde²⁾. Die Tarifordnungen schreiben erstens eine Einheitstarifform vor, und zwar den Grundpreistarif mit einem von der abgenommenen Menge unabhängigen Grundpreis und einem von ihr abhängigen Arbeitspreis; in der Elektrizitätsversorgung muß dieser Tarif bei der Versorgung der Abnehmer Haushalte, gewerbliche Licht- sowie Kraftabnehmer und landwirt-

1) Vgl. Immenga, U., a.a.O., S. 220 f. Immenga weist darauf hin, daß die AVB sich nicht auf Verträge mit Sonderabnehmern beziehen.

2) Vgl. Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., a.a.O., III, S. 6 f., 160. - Ragati, M., a.a.O., S. 18. - Fricken, U.v., a.a.O., S. 208

schaftliche Abnehmer, in der Gasversorgung bei der Versorgung der Haushalts- und gewerblichen Abnehmer angewandt werden. Ferner sind die Versorgungsunternehmen verpflichtet, jedem Abnehmer zwei Tarife mit jeweils höheren Grund- und niedrigeren Arbeitspreisen sowie einen Kleinverbrauchstarif anzubieten. Die Tarifordnungen nehmen zweitens einen Einfluß auf die absolute Höhe eines oder auch beider Bestandteile der Tarife¹⁾. So unterliegen heute folgende Tarife bzw. Tarifbestandteile bei den Abnehmergruppen einer preisrechtlichen Bindung:

- bei den Haushaltsabnehmern von Elektrizität Grundpreise und Arbeitspreise,
- bei landwirtschaftlichen und gewerblichen Tarifabnehmern von Elektrizität die Arbeitspreise.

Die Preise für Sonderabnehmer von elektrischer Energie sind durch die Gestaltung der Einführung und Anwendung von Preisanpassungsklauseln praktisch aus der Preisbindung entlassen, lediglich die Ausgangspreise bedürfen der Genehmigung.

Die Preise für Gas unterliegen seit 1959 keiner preisrechtlichen Bindung mehr²⁾.

Die preisrechtliche Bindung bedeutet, daß die betreffenden Tarifbestandteile Höchstpreise (das sind auf Grund der TOE die Arbeitspreise) oder eingefrorene Preise (das sind die dem Preisstop unterliegenden Grundpreise für die Haushaltsabnehmer) sind. Allerdings

1) Zu den diesbezüglich erlassenen Gesetzen und Anordnungen während der Zeit vor und seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes vgl. Ragati, M., a.a.O., S. 19 ff. - Gröner, H., a.a.O., S. 394. - Fricken, U.v. a.a.O., S. 213 ff.

2) Immenga, U., a.a.O., S. 231.

haben die Preisbehörden der Länder die Möglichkeit, für die preisgebundenen Tarifteile Ausnahmegenehmigungen zu erteilen¹⁾. Um solche Genehmigungen werden die Elektrizitätsversorgungsunternehmen nur bei Preiserhöhungen für die Gruppe der Haushaltsabnehmer nachsuchen; Preiserhöhungen für die übrigen Verbraucher können sie dagegen durch eine Anhebung der nicht gebundenen Grundpreise (Gruppe der übrigen Tarifabnehmer) bzw. durch eine Ausschöpfung der Preisanpassungsklauseln (Sonderabnehmer) ohne Genehmigung der Preisaufsichtsbehörde durchführen²⁾.

In diesem Zusammenhang ist auch die vom Reichskommissar für die Preisbildung erlassene Konzessionsabgabenanordnung vom 4.3.1941 zu erwähnen, die eine sukzessive Herabsetzung der Konzessionsabgaben nach Beendigung des Krieges und schließlich deren völlige Beseitigung zum Ziele hatte und damit eine Verbilligung von Elektrizität und Gas erreichen wollte.

Eine Beurteilung der Preisaufsicht muß differenzieren nach den Erlassen, die gewissermaßen die Rahmenbedingungen für die preispolitischen Aktivitäten der Versorgungsunternehmen hergestellt haben, und nach der Einflußnahme der Preisbehörde auf Höhe und Gestaltung der Preise für einzelne Versorgungsleistungen. Während die Maßnahmen zu dem ersten Komplex, nämlich die allgemeinen Versorgungsbedingungen, die Tarifordnungen und die Konzessionsabgabenanordnung, eine

1) Gröner, H., a.a.O., S. 395.

2) Fricken, U.v., a.a.O., S. 217.

"begrüßenswerte Vereinheitlichung"¹⁾ von Versorgungsbedingungen, Tarifförmern und Konzessionsabgaben bewirkt haben, muß die Effizienz der Aufsicht über die Preise aus drei Gründen in Frage gestellt werden: Erstens muß die Preisbehörde ihre Ausnahmegenehmigungen für Änderungen gebundener Preise aufgrund von § 3 Preisstop-Verordnung im Rahmen des § 2 Preisgesetz an der Auslegung dieses Paragraphen durch das Bundesverfassungsgericht orientieren, wonach dieser "eine vornehmlich ordnungssichernde, schützende und bewahrende Funktion" hat²⁾; damit kann die Existenz von Versorgungsunternehmen, die im Vergleich zu anderen Versorgungsunternehmen ein hohes Kostenniveau haben, über die Gestattung von entsprechend hohen Preisen gesichert werden. Zweitens kann die Preisbehörde eine diskriminierende Behandlung der Abnehmergruppen durch ein Versorgungsunternehmen nicht verhindern; denn die Bindung der Preise für die Versorgung von Sonderabnehmern an die Entwicklung des Kohlepreises oder des Kohlepreises und der Löhne, an zwei Größen also, die in der Vergangenheit stets durch eine Aufwärtsentwicklung gekennzeichnet waren und auch künftig weiter ansteigen werden, gestattet es den Elektrizitätsanbietern, einen Anstieg ihrer Gesamtkosten pro abgegebene Energieeinheit durch (eine oft nur teilweise) Ausschöpfung der Preisanpassungsklauseln ausschließlich den Sonderabnehmern aufzubürden.

1) Fricken, U.v., a.a.O., S. 218

2) Ragati, M., a.a.O., S. 46.

Daneben oder stattdessen können sie auch die nicht gebundenen Grundpreise bei gewerblichen und landwirtschaftlichen Tarifabnehmern entsprechend erhöhen, ohne daß hierbei um eine Genehmigung durch die Preisaufsicht nachgesucht werden muß. Diese Preiserhöhungsmöglichkeiten schließen es zumindest nicht aus, daß eine Anhebung der Haushaltstarife, die aus Kostengründen erforderlich wäre, unterbleibt, nur weil die Elektrizitätsversorgungsunternehmen den Nachweis hierfür nicht erbringen wollen. Schließlich drittens: Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß es Perioden gegeben hat (und geben wird), in denen durch eine Senkung der spezifischen Anlagekosten sowie eine Verminderung des spezifischen Wärmeverbrauchs der Kraftwerke den Versorgungsunternehmen eine allgemeine Preissenkung möglich gewesen wäre bzw. möglich sein wird. Hierfür ist ihnen jedoch der Anreiz genommen, weil sie dann später bei notwendigen Preiserhöhungen unter Umständen die Genehmigung der Preisaufsichtsbehörde einholen müßten; ferner dürfte eine möglichst lange Periode der Preiskonstanz von den Aufsichtsbehörden eher positiv beurteilt werden¹⁾.

1) Gröner, H., a.a.O., S. 395. Diese Kritik Gröners erscheint im Hinblick auf die Praxis der Preisaufsicht angemessen. Nicht zugestimmt werden kann dem in diesem Zusammenhang von Gröner geäußerten Zweifel an der grundsätzlichen Fähigkeit und Eignung der Aufsichtsorgane, die Angemessenheit von Strompreisen zu beurteilen. Bei einem stärkeren Engagement der Preisaufsichtsbehörde könnten sich zumindest überhöhte Preise verhindern lassen; eine Beeinflussung der Kosten wäre ihr allerdings nicht möglich.

3. Die Aufsicht nach dem GWB

Nach § 103 Abs. 1 Nr. 1 - 4 GWB sind auf die folgenden Vertragstypen die §§ 1, 15 und 18 nicht anzuwenden:

- a) Demarkationsverträge, und zwar selbständige Demarkationsverträge sowie Demarkationsvereinbarungen in Lieferverträgen;
- b) Konzessionsverträge;
- c) Preisbindungsverträge, in denen sich Versorgungsunternehmen gegenüber ihrem Energielieferanten verpflichten, ihre Abnehmer nicht zu ungünstigeren Bedingungen zu beliefern, als sie das zuliefernde Unternehmen seinen vergleichbaren Abnehmern einräumt;
- d) Verbundverträge, in denen sich die beteiligten Versorgungsunternehmen verpflichten, eine bestimmte Versorgungsleitung ausschließlich einem oder mehreren Versorgungsunternehmen für die öffentliche Versorgung zur Verfügung zu stellen.

Diese Bereichsausnahme des § 103 GWB erstreckt sich nur auf die genannten Vertragstypen und bezieht sich nur auf die §§ 1, 15 und 18 GWB, so daß

- alle übrigen Regelungen des GWB für die aufgeführten Vertragstypen anwendbar sind und
- alle übrigen vertraglichen Vereinbarungen und Absprachen in der öffentlichen Energieversorgung sämtlichen Bestimmungen dieses Gesetzes unterliegen¹⁾.

1) Gröner, H., a.a.O., S. 400.

Die durch § 103 Abs. 1 GWB freigestellten Verträge unterliegen der Mißbrauchsaufsicht der Kartellbehörde. Nach § 104 Abs. 1 GWB hat diese die in Abs. 2 bezeichneten Maßnahmen zu treffen, wenn die Verträge selbst oder aber die Art ihrer Durchführung einen Mißbrauch der Marktstellung, welche die Versorgungsunternehmen durch die Freistellung der genannten Vertragstypen von einzelnen Vorschriften des GWB erlangt haben, darstellen. Maßnahmen nach § 104 Abs. 2 GWB setzen also voraus, daß die Kartellbehörde erstens Kenntnis von den wettbewerbsbeschränkenden Verträgen hat, daß sie zweitens Kenntnis von einem mißbräuchlichen Verhalten der Versorgungsunternehmen erhält und daß sie drittens den Nachweis dafür erbringen kann, daß die Marktstellung der Versorgungsunternehmen, die ein mißbräuchliches Verhalten erst ermöglicht, durch die Freistellung von den Vorschriften des GWB begründet ist.

Während die Information des Kartellbehörde über die Existenz wettbewerbsbeschränkender Konzessions-, Demarkations- und Verbundverträge gemäß § 103 Abs. 3 in Verbindung mit § 9 Abs. 2 bis 7 GWB sichergestellt ist, muß die Kenntnis der Kartellbehörde vom Marktverhalten der Versorgungsunternehmen als unvollständig bezeichnet werden. Vergleichsweise gut ist der Informationsstand der Kartellbehörde noch hinsichtlich des Marktverhaltens von Versorgungsunternehmen gegenüber Tarifabnehmern, da die Veröffentlichungspflicht für die Allgemeinen Versorgungsbedingungen und die Tarife nach dem Energiewirtschaftsgesetz durch ihre schematisierende Wirkung einmal den Verhaltensspielraum der Versorgungsunternehmen schon beträchtlich einengen und zum anderen der Kartellbehörde direkt

wichtige Informationen liefern. Dabei wird die Informationsmöglichkeit der Kartellbehörde durch die in unregelmäßigen Abständen veröffentlichten Tarife für elektrische Energie und für Gas durch die Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke bzw. durch den Verband der Deutschen Gas- und Wasserwerke erleichtert¹⁾. Diese Tarifübersichten enthalten jedoch nicht - und darin liegt ein gewisser Spielraum der Versorgungsunternehmen auch gegenüber Tarifabnehmern - Aussagen über die Handhabung von Baukostenzuschüssen und Hausanschlußkosten, die einer Genehmigung durch die Energieaufsichtsbehörde nicht bedürfen, die aber durch eine entsprechende Differenzierung den Wettbewerb zwischen Elektrizität und Gas verfälschen können²⁾.

Bedeutend schwieriger ist für die Kartellbehörde eine Beurteilung der Verhaltensweise von Versorgungsunternehmen gegenüber deren Sonderabnehmern. Insbesondere die Tatsache, daß die Versorgungsunternehmen zu einer Veröffentlichung von Sonderabnehmerpreisen nicht verpflichtet sind, schafft eine erhebliche Informationslücke bei der Kartellbehörde. Zwar erscheinen auf freiwilliger Basis und in unregelmäßigen Abständen Veröffentlichungen von Sonderabnehmerpreisen in der Elektrizitätswirtschaft durch die Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft (seit 1954) und die Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (seit 1965), doch weisen diese Übersichten den Mangel auf, daß sie nur Sonderabnehmer mit relativ geringer Leistungsanspruchnahme - es handelt sich hierbei durchweg um Abnehmer mit sogenannten genormten Sonderabnehmerverträgen - erfassen. Ferner wird auch hier die Hand-

1) Fricken, U.v., a.a.O., S. 236.

2) Fricken, U.v., a.a.O., S. 235, 237.

habung von Baukostenzuschüssen nicht erfaßt. Neben dieser Informationslücke hinsichtlich der Preispolitik von Versorgungsunternehmen gegenüber Sonderabnehmern besteht noch die mangelnde Kenntnis der Kartellbehörde von den sonstigen Bedingungen bei der Versorgung von Sonderabnehmern. Einmal sind die Versorgungsunternehmen zu einer Veröffentlichung von Lieferbedingungen bezüglich dieser Abnehmergruppe nicht verpflichtet. Hinzu kommt, daß der gegenwärtige Informationsstand der Kartellbehörde eine Beurteilung der Politik von Versorgungsunternehmen gegenüber Sonderabnehmern mit Eigenerzeugung bei der Reserve- und Zusatzversorgung kaum möglich ist.¹⁾

Die Kartellbehörde verfügt nicht, wie die Energieaufsichtsbehörde mit § 3 EnWG, über ein Informationsinstrument, das ihr ein umfassendes Bild vom Marktverhalten der Versorgungsunternehmen insbesondere gegenüber Sonderabnehmern vermitteln könnte, da das Auskunftsrecht gemäß § 46 GWB nach der Auffassung des BGH dieser Behörde keine allgemeine Befugnis einräumt, sondern an enge Voraussetzungen zu knüpfen ist²⁾. Eine Beurteilung des Marktverhaltens von Versorgungsunternehmen insbesondere gegenüber Unternehmen mit individuellen Sonderabnehmerverträgen durch die Kartellbehörde begegnet damit erheblich Schwierigkeiten. "Ohne spezielles Auskunftsbegehren (nimmt) der Informationsgrad der Kartellbehörden mit zunehmender Größe des Abnehmers (ab)"³⁾.

1) Auf die Beurteilung der Zusatz- und Reserveversorgung nach der 5. Durchführungsverordnung sowie nach den Regelungen des GWB wird an anderer Stelle eingegangen.

2) Vgl. Fricken, U.v., a.a.O., S. 244.

3) Fricken, U.v., a.a.O., S. 245.

Wann ein Vertrag oder seine Durchführung als mißbräuchliche Ausnutzung der durch die Freistellung erlangten Marktstellung anzusehen ist, wird im GWB nicht näher bestimmt. Fricken scheint es mit Hinweis auf die gleiche Motivation der Freistellung wettbewerbsbeschränkender Verträge in der Versorgungswirtschaft und der Gestattung von Rationalisierungskartellen (§ 5 GWB) "nicht nur zulässig, sondern geradezu geboten, bei dem Versuch einer Konkretisierung des Mißbrauchs von Gebietsschutzvereinbarungen auf die Voraussetzungen zur Gestattung von Rationalisierungskartellen zurückzugreifen".¹⁾

An die Erlaubniserteilung für ein Rationalisierungskartell stellt die Kartellbehörde eine Reihe von Anforderungen: Ein Vertrag oder Beschluß zur Rationalisierung muß nach § 5 Abs. 2 GWB

- die Leistungsfähigkeit der beteiligten Unternehmen wesentlich heben und dadurch
- die Befriedigung des Bedarfs verbessern.

Ferner soll der Rationalisierungserfolg in einem angemessenen Verhältnis zu der damit verbundenen Wettbewerbsbeschränkung stehen.

Ob die Orientierung der Kartellbehörde an den Voraussetzungen für die Genehmigung von Rationalisierungskartellen die Feststellung eines Mißbrauchs der durch die Freistellung von den einzelnen Vertragstypen erlangten Marktstellung erleichtert, muß allerdings bezweifelt werden. Allein die Interpretation des Begriffs der "wesentlichen" Leistungssteigerung bei den Versorgungsunternehmen läßt so viele Deutungen zu,

1) Fricken, U.v., a.a.O., S. 247.

daß ein allgemein akzeptables Kriterium für die Feststellung eines Mißbrauchs von Verträgen oder deren Durchführung auf dieser Basis wohl nicht entwickelt werden kann. Würde man nämlich § 5 Abs. 2 GWB zur Mißbrauchsfeststellung heranziehen, so läge ein Mißbrauch nicht nur, wie Fricken meint, dann vor, wenn ein Gebietsschutzvertrag "nicht zur Verbilligung, sondern zur Verteuerung der Versorgungsleistungen führt"¹⁾, sondern auch dann, wenn dieser Vertrag nicht zu einer "wesentlichen" Verbilligung führt.

Da eine allgemeine Definition des Mißbrauchs in konkreten Fällen oftmals versagt, und statt sich auf einen alle möglichen Tatbestände umfassenden Mißbrauchsbegriff festzulegen, hat die Kartellbehörde den Weg beschritten, an die Durchführung der nach § 103 GWB freigestellten Verträge bestimmte Anforderungen zu stellen. Erstmals führten hierzu die Kartellreferenten des Bundes und der Länder in ihrer Mißbrauchsentschließung vom 10./11.Juni 1965 zur vertikalen Demarkation aus:²⁾

"Ein Mißbrauch eines Gebietsschutzvertrages nach § 104 Abs. 1 Nr. 1 wird dann vorliegen, wenn ein örtliches Versorgungsunternehmen höhere Strompreise fordert als das Regionalunternehmen, von dem es den weiterverteilten Strom bezieht, und dieses Regionalunternehmen ohne das Bestehen der Gebietschutzvereinbarung in der Lage wäre, die Versorgung zu seinen niedrigeren Preisen auch im Gebiet des örtlichen Weiterverteilers zu übernehmen. Denn in diesen Fällen führt der Gebietsschutzvertrag entgegen dem Gesetzeszweck zur Verteuerung des Strompreises. Ein im Rahmen der Mißbrauchsaufsicht nach § 104 anzuerkennender Anspruch auf Gewinn oder Kostendeckung besteht nicht."

1) Fricken, U.v., a.a.O., S. 248 f.

2) Vgl. Wirtschaft und Wettbewerb, Zeitschrift für Kartellrecht, Wettbewerbsrecht und Marktorganisation. 1965, S. 690.

Diese spezielle Mißbrauchsdefinition wurde durch eine EntschlieÙung der Kartellreferenten vom 16./17. November 1967 auch auf die Prüfung eines Mißbrauchs von horizontalen Demarkationsvereinbarungen ausgedehnt.¹⁾ Die Konkretisierung des Mißbrauchsbegriffs blieb bisher auf die Demarkationsverträge beschränkt, eine entsprechende Grundlage für die nach § 103 Abs.1 Nr. 2-4 GWB freigestellten Konzessions-, Verbund- und Preisbindungsverträge steht also noch aus und zeigt sehr deutlich, welche Schwierigkeiten einer effizienten Aufsicht über die Verhaltensweise von Versorgungsunternehmen entgegenstehen.

Während die §§ 22, 26 Abs. 2 GWB für die Versorgungswirtschaft bisher nur eine geringe Bedeutung erlangt haben, hat die Praxis der Mißbrauchsentschließungen zur vertikalen Demarkation - ein durchschlagender Erfolg der Horizontalentschließung steht noch aus - gezeigt, daß es unter Zuhilfenahme eng gefaßter Kriterien möglich ist, Fortschritte in der Verbesserung der Versorgungsbedingungen zu erzielen, die sich in einer Senkung der Preise - teilweise schon vor dem Abschluß von Mißbrauchsverfahren - ausgedrückt haben.²⁾ Wenn dabei auch das Bemühen der Kartellbehörden hervorzuheben ist, in den eingeleiteten Verfahren nicht auf die individuelle Kostenlage von Versorgungsunternehmen abzustellen, sondern mit der Fiktion des "Als-ob-Wettbewerbspreises" zu operieren, so beweist die Tatsache, daß durch die in Mißbrauchsverfahren erzwungenen Preisanpassungen noch kein Versorgungsunternehmen die Versorgung einstellen mußte, letztlich doch die Ohnmacht der Kartellaufsicht, einen wirkungsvollen Beitrag für eine kosten- und preisgünstige Energieversorgung zu leisten.

1) Bundesanzeiger, 222/1967.

2) Vgl. zum einzelnen Fricken, U.v., a.a.O., S. 249-313.

Dritter Teil

Maßnahmen zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung

A. Der Einsatz des wettbewerbspolitischen Instrumentariums

Vorbemerkungen

Eine dreifache Aufsicht über die öffentliche Energiewirtschaft hat es bisher nicht vermocht, eine Entwicklung des Angebots, insbesondere an elektrischer Energie, herbeizuführen, die dem postulierten Hauptziel der Energiepolitik entspricht. So ist es nicht verwunderlich, daß alle Vorschläge für eine effizientere Gestaltung der Elektrizitätsversorgung, die in den vergangenen Jahren unterbreitet wurden, in erster Linie weder eine Erweiterung der Kompetenzen der Aufsichtsbehörden, noch eine straffere Handhabung des bereits vorhandenen Instrumentariums durch diese Stellen, sondern eine Beseitigung der durch Verträge und gesetzliche Regelungen geschaffenen Wettbewerbsbeschränkungen zum Inhalt haben.

Es erhebt sich die Frage, welche Ergebnisse grundsätzlich durch Wettbewerbsprozesse erzielt werden können, und ob der Wettbewerb ein geeignetes Instrument darstellt, um auch in denjenigen Bereichen der öffentlichen Energieversorgung, welche wettbewerbspolitischen Maßnahmen bisher nicht zugänglich waren, die künftige Entwicklung im Hinblick auf das gesetzte Ziel positiv zu beeinflussen.

1. Die mögliche Bedeutung des Wettbewerbs
als Instrument der Energiepolitik

Ein arbeitsfähiger Wettbewerb kann nach Kantzenbach die folgenden gesamtwirtschaftlichen Funktionen erfüllen¹⁾:

1. Der Wettbewerbsmechanismus steuert die funktionelle Einkommensverteilung nach der Marktleistung.
2. Der Wettbewerb steuert die Zusammensetzung des Sozialprodukts nach den Käuferpräferenzen.
3. Durch den Wettbewerbsprozeß werden die Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Verwendungen gelenkt.
4. Der Wettbewerb bewirkt eine hohe Anpassungsflexibilität der Produktion in bezug auf Änderungen der Nachfragestruktur sowie der Produktionstechniken.
5. Durch den Wettbewerbsprozeß wird die Durchsetzung des technischen Fortschritts beschleunigt.

Daß kontrollierte Wettbewerbsprozesse die aufgezeigten Leistungen zumindest teilweise erbringen können, kann nicht bestritten werden. Daraus ist aber nicht zu schließen, daß der Wettbewerb selbst in den Bereichen der Wirtschaft, in denen der Konkurrenzmechanismus funktioniert, als alleiniges Instrument ausreichte, um die aufgezeigten wirtschaftspolitischen Ziele bzw. Unterziele zu erfüllen. So kann davon ausgegangen werden, daß ein Beitrag des Wettbewerbs für eine gerechte Einkommensverteilung eine Umverteilung der Einkommen

1) Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. Göttingen 1966, S. 16 f.

durch den Staat nicht entbehrlich macht, daß er aber für die Redistributionspolitik des Staates eine Basis darstellen kann - ob die "bestmögliche", wie Kantzenbach sagt, bleibe dahingestellt¹⁾. Ferner kann bezweifelt werden, daß auf Wettbewerbsmärkten die Zusammensetzung des Angebots an Waren und Dienstleistungen immer in befriedigender Weise beeinflußt wird; es ließen sich zahlreiche Beispiele anführen, in denen Unternehmen "am Markt vorbei produzieren". Auch die Annahme, daß der Wettbewerb die Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Einsatzmöglichkeiten lenkt, bedarf einer Einschränkung: Produzenten und Verbraucher orientieren gerade in einer Wettbewerbswirtschaft ihre Produktions- bzw. Verbrauchsentscheidungen an aktuellen Preisen, die oft nur kurzfristig Gültigkeit haben. Wenn auf der Basis solcher Preise Investitionsentscheidungen getroffen werden, die kurzfristig nicht reversibel sind, so besteht die Gefahr von Fehlinvestitionen, wenn sich die Marktdaten ändern²⁾. Von den fünf erwähnten Wettbewerbsfunktionen sind die drei letztgenannten (Produktionsfaktorensteuerung, Anpassungsflexibilität und Durchsetzung des technischen Fortschritts) im Rahmen dieser Untersuchung besonders interessant, da sie dem gemeinsamen Ziel "Maximierung des Sozialprodukts" dienen³⁾, dem gleichen Ziel also, aus dem das Hauptziel der Energiepolitik abgeleitet wurde. Wenn es

-
- 1) Vgl. Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O., S. 16.
 - 2) Schneider, H.K., Zur Konzeption einer Energiewirtschaftspolitik, a.a.O., S. 36.
 - 3) Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O., S. 18.
Kantzenbach weist zu Recht darauf hin, daß die Bedingung der optimalen Faktorallokation für eine evolutorische Wirtschaft entsprechend interpretiert werden muß und daß ferner die Anpassungsflexibilität und der technische Fortschritt nicht völlig unabhängig voneinander sind.

gelingen sollte, durch die noch zu diskutierenden Maßnahmen zur Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen irgendwelche Wettbewerbshandlungen in der öffentlichen Energieversorgung in Gang zu setzen, so würde das bedeuten, daß die drei relevanten Funktionen des Wettbewerbs das Marktgeschehen zumindest in die Richtung der Erfüllung des gesetzten Zieles beeinflussen könnten. Ein intensiver Wettbewerb könnte ferner einen permanenten Druck auf die Unternehmensgewinne ausüben und damit eine Angleichung der Preise an die betriebswirtschaftlichen Kosten bewirken, was als ein Aspekt der Einkommensverteilungsfunktion des Wettbewerbs angesehen werden kann. Schließlich vermag der Wettbewerb aufzuzeigen, "zu welchen Leistungen Unternehmer befähigt sind, wenn die Knute des Konkurrenzdrucks sie bedroht"¹⁾; gerade hinsichtlich der öffentlichen Energieversorgung, und hier insbesondere der Elektrizitätswirtschaft, deren Unternehmen in der Vergangenheit weder einer direkten, noch einer wirksamen indirekten Konkurrenz ausgesetzt waren, wären solche Informationen von großer Bedeutung, und vermutlich könnten sie schon von einem begrenzt wirkenden Wettbewerb erbracht werden. Alle diese Gründe rechtfertigen es zu prüfen, ob und inwieweit der Abbau von wettbewerbsbeschränkenden vertraglichen und gesetzlichen Regelungen durchführbar ist und ob hierdurch dem Wettbewerb trotz der technisch-wirtschaftlichen Besonderheiten der öffentlichen Energieversorgung in diesem Wirtschaftszweig eine Bahn gebrochen werden kann.

1) Schneider, H.K., Zur Konzeption einer Energie-wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 40.

2. Grenzen des Wettbewerbs

Wettbewerbsprozesse in der öffentlichen Energieversorgung machen eine Kontrolle der in diesem Wirtschaftszweig tätigen Unternehmen nicht überflüssig. Da eine perfekte Wettbewerbsordnung wegen der technisch-wirtschaftlichen Besonderheiten hier nicht zu erwarten ist, dürfte eine Kontrolle marktstarker Versorgungsunternehmen weiterhin erforderlich sein. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, daß die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden durch einen auch nur in einigen Bereichen wirksamen Wettbewerb erheblich erleichtert wird. Andererseits ist nicht auszuschließen, daß Wettbewerbsprozesse gerade in der öffentlichen Energieversorgung besondere Kontrollen verlangen, die sicherstellen, daß der Marktmechanismus nicht zu Ergebnissen führt, welche die Realisierung des angestrebten Effizienzmaximums verhindern.

B. Die Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen

Vorbemerkungen

Alle Vorschläge für Maßnahmen, die eine Inszenierung von Wettbewerbshandlungen in der öffentlichen Energieversorgung zum Ziele haben, müssen der Tatsache Rechnung tragen, daß eine perfekte Wettbewerbsordnung, wie sie auf vielen Güter- und Dienstleistungsmärkten besteht, in diesem Sektor nicht herstellbar ist. Ursache hierfür sind die technisch-wirtschaftlichen Besonderheiten der Darbietung von Elektrizität und Gas, insbesondere die Leitungsgebundenheit der Energien. Es wäre zwar vorstellbar und technisch realisierbar, daß Strom- und Gasendverbraucher ständig zwischen mehreren, voneinander unabhängigen Anbietern derselben Energieart wählen und nach relativ kurzer Zeit das Versorgungsunternehmen wechseln könnten. Um aber eine derartige Anbieter-Nachfrager-Beziehung, wie sie auf den meisten Märkten für Güter des täglichen Bedarfs existiert, zu ermöglichen, müßten allein im Leitungsbereich Investitionen getätigt werden (Mehrfachverlegung von Leitungen), welche die Angebotskosten derart in die Höhe treiben würden, daß die Schaffung einer solchen Marktstruktur nicht ernsthaft erwogen werden kann. Jeder Maßnahmenvorschlag für eine Verbesserung des Systems der öffentlichen Energieversorgung hat sich deshalb an der Notwendigkeit zu orientieren, daß die Versorgung auf der lokalen Stufe, zumindest soweit sie den Niederspannungs-/Niederdruckbereich betrifft, in einem

bestimmten Zeitpunkt von nur einem Unternehmen betrieben werden muß, wenn die Erfüllung des energiepolitischen Hauptzieles angestrebt wird. Das bedeutet allerdings nicht, daß die Position aller sich gegenwärtig in der lokalen Versorgung betätigenden Unternehmen auf Dauer zementiert werden müßte. Im Gegenteil: Ein Wechsel von Versorgungsunternehmen bei gleichzeitiger Verringerung der Anbieterzahl auf der lokalen Stufe ist ein erstrebenswertes Ziel, wenn hierdurch die Verteilungskosten günstig beeinflußt werden können.

Im folgenden werden einige wichtige Vorschläge dargestellt, die in den vergangenen Jahren zur Inszenierung und Förderung des Wettbewerbs in der öffentlichen Energieversorgung gemacht wurden.

1. Der Vorschlag des Bundeskartellamtes zur Aufhebung des Rechtsschutzes von Demarkationsverträgen

Im Jahre 1963 schlug das Bundeskartellamt in einem Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft vor, die Privilegierung der nach § 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB von einzelnen Bestimmungen des Gesetzes freigestellten Demarkationsvereinbarungen aufzugeben.¹⁾

1) Bundeskartellamt, Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft vom 3.4.1963, Gesch.-Nr. B 1 - 129700 - 260/62.

Das Bundeskartellamt nahm die in dem damaligen Gesetzgebungsverfahren von Bundesregierung und Bundestag als vorläufig deklarierte Ausnahmeregelung fünf Jahre nach Inkrafttreten des GWB zum Anlaß, die Notwendigkeit der kartellrechtlichen Sonderbestimmungen für Demarkationsvereinbarungen zu prüfen. In einer Analyse der Wettbewerbssituation kam das Bundeskartellamt zu der Feststellung, daß

- elektrische Energie nur auf dem Wärmemarkt mit anderen Energieträgern konkurriert und die industrielle Eigenerzeugung nur eine geringe konkurrenzähnliche Wirkung für die Elektrizitätsanbieter hat, daß Gas aber in allen Verwendungsbereichen im Wettbewerb mit anderen Energien steht;
- direkte Konkurrenzbeziehungen zwischen Versorgungsunternehmen desselben Versorgungszweiges nicht vorhanden sind, weil die hohen und langlebigen Investitionen die Zahl der Anbieter schon stark beschränken, weil ferner die Gebietskörperschaften durch die Vergabe des ausschließlichen Wegebenutzungsrechts den Versorgungsunternehmen eine Monopolstellung verschaffen und weil schließlich die letzte Möglichkeit zum Wettbewerb durch Demarkationsvereinbarungen ausgeschlossen wird.¹⁾

Ferner wies das Bundeskartellamt darauf hin, daß die Freistellung von Demarkationsvereinbarungen in § 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB ohne eine besondere Prüfung der versorgungs- und wettbewerbspolitischen

1) Bundeskartellamt, Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft, S. 5 ff.

Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit erfolgt, für Kartelle der nicht privilegierten Wirtschaft dagegen besondere Voraussetzungen verlangt werden. Nach der Meinung des Bundeskartellamtes sind die wirtschaftlichen Gründe, die seinerzeit zu der Sonderregelung geführt haben, mittlerweile entfallen, so daß es dem Gleichheitsgrundsatz widerspräche, wenn die Sonderregelung für die Versorgungswirtschaft aufrechterhalten würde.¹⁾

Im wesentlichen bringt das Bundeskartellamt zwei Einwände gegen die freigestellten Demarkationsvereinbarungen vor:²⁾ Erstens haben es erst diese Vereinbarungen den Versorgungsunternehmen, insbesondere den Elektrizitätsanbietern, ermöglicht, ihre Preise ohne Rücksicht auf Wettbewerber festsetzen zu können; die Strompreisunterschiede innerhalb der Bundesrepublik führt das Bundeskartellamt in erster Linie auf die Existenz von Demarkationsvereinbarungen zurück. Zweitens haben die Demarkationsvereinbarungen eine "dringend notwendige" Konzentration in der Elektrizitätsversorgung verhindert oder doch sehr verzögert; die große Zahl der kleinen Anbieter verdankt ihre Existenz nur dem Schutz der Demarkationsverträge und ist im übrigen nicht in der Lage, trotz relativ hoher Preise die notwendigen Investitionen zu finanzieren, was zur Folge hat, daß viele Gemeinden nicht nur teuer, sondern auch ungenügend versorgt sind und Industrieansiedlungen in solchen Gebieten nur bei öffentlichen Zuschüssen für den Ausbau der Stromversorgung erfolgen können.

1) Bundeskartellamt, Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft, S. 8 ff.

2) Bundeskartellamt, Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft, S. 11 ff.

Von einer Streichung des § 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB erwartet das Bundeskartellamt insbesondere ein Konkurrenzverhalten der Versorgungsunternehmen an den Rändern ihrer Gebiete, was sich zunächst in Preisanpassungen in den Randgebieten, später auch in den übrigen Gebieten niederschlagen würde. Auch ein Wettbewerb der Versorgungsunternehmen um die Belieferung von B-Gemeinden wäre zu erwarten mit der Folge einer maßvollen Preispolitik während der Laufzeit von B-Verträgen.

Allerdings tritt das Bundeskartellamt nicht für eine ersatzlose Streichung des § 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB ein. Um zu verhindern, daß bisher fremdversorgte Gemeinden möglicherweise zur unrentablen Eigenversorgung übergehen - das wäre deshalb möglich, weil die in B-Verträgen üblicherweise enthaltene Verpflichtung der Gebietskörperschaften, selbst eine Versorgung zu unterlassen, durch die bisherige Fassung des § 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB, nicht aber durch § 103 Abs. 1 Nr. 2 GWB freigestellt ist-, schlägt das Bundeskartellamt eine entsprechende Erweiterung des § 103 Abs. 1 Nr. 2 GWB vor.¹⁾

Aus einem weiteren Grund hält das Bundeskartellamt eine ersatzlose Streichung des § 103 Abs. 1 Nr. 1 für bedenklich:²⁾ Falls für die in A-Verträgen enthaltenen Demarkationsvereinbarungen ein gemeinsamer Zweck nicht nachgewiesen werden kann und sie deshalb als Ausschließlichkeitsklauseln nach § 18 GWB

1) Bundeskartellamt, Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft, S. 14 f.

2) Bundeskartellamt, Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft, S. 15 f.

zu beurteilen sind, so werden diese Vereinbarungen auch nach einer Streichung des § 103 Abs. 1 Nr. 1 wirksam bleiben. Damit würden aber diese Demarkationsvereinbarungen nicht mehr einer allgemeinen Mißbrauchsaufsicht unterliegen, Mißbrauchsverfahren, die sich bisher auf § 104 GWB stützten, könnten nicht mehr durchgeführt werden. Eine Einflußnahme der Kartellbehörde auf diese Verträge wäre dann nur unter den sehr eng gefaßten Vorschriften des § 18 GWB sowie nach § 22 Abs. 3 Nr. 1 GWB möglich. Daher tritt das Bundeskartellamt dafür ein, entweder § 104 GWB als auf diese Vereinbarungen weiterhin - anstelle des § 18 GWB - anwendbar zu erklären, oder die Mißbrauchsaufsicht des § 22 Abs. 3 GWB gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen allgemein auf die mißbräuchliche Ausnutzung einer Marktstellung zu erweitern.¹⁾

Das Bundeskartellamt setzt sich in seinem Schreiben abschließend mit den Einwendungen der Versorgungswirtschaft gegen eine Änderung des § 103 GWB auseinander.²⁾

- Der Ansicht der Versorgungswirtschaft, die Kartellbehörden besäßen mit § 104 GWB ein geeignetes Instrument, um gesamtwirtschaftlich schädliche Auswirkungen von Demarkationsvereinbarungen zu verhindern, hält das Bundeskartellamt entgegen, daß die Kartellbehörden nur in den seltenen Fällen gegen Versorgungsunternehmen vorgehen können,

1) Die vorgeschlagene Erweiterung der Fassung des § 22 Abs. 3 GWB ist mittlerweile erfolgt, und zwar in der Novelle zum GWB von 1965.

2) Bundeskartellamt, Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft, S. 16 ff.

wenn diesen ein Mißbrauch ihrer durch § 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB erlangten Marktstellung nachgewiesen werden kann, daß aber durch Mißbrauchsverfügungen "die ganz allgemein schädlichen Auswirkungen der Demarkationsvereinbarungen nicht beseitigt werden (können)".

- Die Versorgungswirtschaft weist darauf hin, daß der planmäßige Ausbau ihrer kapitalintensiven Anlagen nur dann fortgesetzt werden könne, wenn durch Demarkationsvereinbarungen Klarheit über den jeweiligen Umfang von Versorgungsgebieten geschaffen werde. Dem hält das Bundeskartellamt entgegen, daß nach einer Aufhebung des Rechtsschutzes von Demarkationsverträgen erstens kein ständiger Wechsel der Abnehmer und Gebiete eintreten kann, daß zweitens das Risiko von Investitionen in der Versorgungswirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen als "sehr gering" anzusehen ist und daß drittens die Versorgungsunternehmen die Möglichkeit haben, ihren Absatz durch den Abschluß langfristiger Verträge zu sichern.
- Das Argument der Versorgungswirtschaft, die Absatzdurchmischung einzelner Versorgungsgebiete könnte beim Fehlen von Demarkationsvereinbarungen ungünstig beeinflußt werden, entkräftet das Bundeskartellamt zumindest für die vertikalen Demarkationsverträge mit dem Hinweis darauf, daß ein Wechsel eines Abnehmers vom lokalen Verteilerunternehmen zum regionalen Versorgungsunternehmen zwar die Durchmischung des Absatzes bei dem lokalen Versorgungsunternehmen verschlechtert,

nicht aber die Durchmischung im Versorgungsgebiet des regionalen Verteilers - sofern allerdings das örtliche Verteilerunternehmen nicht über eigene Erzeugungsanlagen verfügt.

- Von der Versorgungswirtschaft wird befürchtet, daß bei einem Wettbewerb an den Rändern von Versorgungsgebieten hier zwar die Preise gesenkt würden, daß dies aber zu Lasten der im Innern der Gebiete liegenden Abnehmer geschehe und somit ein Preisgefälle innerhalb von Versorgungsgebieten entstehen müßte. Einer solchen Entwicklung glaubt das Bundeskartellamt grundsätzlich mit § 22 GWB begegnen zu können, es stellt aber außerdem fest, daß die Beseitigung von Demarkationsvereinbarungen auch dann sinnvoll ist, wenn nicht alle Abnehmer in den Genuß von Preissenkungen kommen.
- Die Versorgungswirtschaft weist auf die Gefahr einer Streuung der B-Gemeinden hin, wenn diese beim Fehlen von Demarkationsvereinbarungen selbst bestimmen können, mit welchem Versorgungsunternehmen sie einen B-Vertrag abschließen wollen. Demgegenüber vertritt das Bundeskartellamt die Ansicht, daß die Demarkationsvereinbarungen die bereits bestehende Zersplitterung der Gemeindeversorgung in großen Teilen der Bundesrepublik nicht verhindern konnten, und äußert die Vermutung, daß eine Beseitigung der Demarkationsvereinbarungen eher zu einer Konzentration der Gemeindeversorgung führen wird, da es den Versorgungsunternehmen dann nicht mehr möglich sein dürfte, "die kostspielige Versorgung einzelner Gemeinden zu übernehmen, die nicht unmittelbar an bestehende Netze angeschlossen werden können".

- Der Behauptung der Versorgungswirtschaft, daß die Gemeinden demjenigen Versorgungsunternehmen die Versorgung ihres Gebietes übertragen würden, welches die höchsten Abgaben an die Gemeinde zahlt, begegnet das Bundeskartellamt mit den Hinweisen auf die begrenzte Höhe der Konzessionsabgabenzahlungen sowie die Möglichkeit der Aufsichtsbehörden, gegen Mißstände vorzugehen, übersieht dabei aber, daß neben den Konzessionsabgabenzahlungen z.B. unentgeltliche oder verbilligte Energielieferungen für öffentliche Einrichtungen oder die Straßenbeleuchtung die Entscheidung der Gemeinden mitbestimmen können.
- Schließlich vertritt das Bundeskartellamt die Auffassung, daß - entgegen der Ansicht der Versorgungswirtschaft - die gemäß § 6 EnWG bestehende Anschluß- und Versorgungspflicht für die Versorgungsunternehmen auch bei der Aufhebung von Demarkationsverträgen bestehen bleibt, da die Versorgungsunternehmen "ein bestimmtes Gebiet" nicht durch Demarkationsvereinbarungen, sondern durch den Abschluß eines B-Vertrages erlangen.

Gegen den Vorschlag des Bundeskartellamtes zur Aufhebung des Rechtsschutzes von Demarkationsvereinbarungen sowie gegen die dafür im einzelnen vorgebrachte Begründung hat die VDEW noch einmal gezielt Stellung genommen,¹⁾ ohne jedoch dabei mit neuen Argumenten die Beurteilung der Auswirkungen von Demarkationsvereinbarungen durch das Bundes-

1) VDEW, Demarkationsverträge in der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, o.O., 1964.

kartellamt zu widerlegen.¹⁾ Die vom Bundeskartellamt vorgeschlagene Streichung des § 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB ist als eine geeignete Maßnahme anzusehen, um direkte Konkurrenzbeziehungen zwischen den Anbietern in der öffentlichen Energieversorgung herzustellen.

2. Der Vorschlag von Gröner

Im Anschluß an seine umfassende Kritik an der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft unterbreitet Gröner einen Lösungsvorschlag für eine nach seiner Meinung effizientere Gestaltung dieses Sektors.²⁾ Dieser Vorschlag besteht im wesentlichen darin, daß eine Trennung des Erzeugungsbereichs vom Leitungsbereich vorgenommen werden soll.

Für die Stromerzeugung sieht Gröner im einzelnen vor, die großen in diesem Sektor tätigen Konzerne zu entflechten und die Unternehmen anschließend zu privatisieren. Für den größten Stromkonzern, das RWE, fordert Gröner ferner eine Ausgliederung seiner Braunkohlenbasis.

Für den Bereich Leitungsnetze wird von Gröner eine Reprivatisierung sowie eine Übernahme der Netze durch Gesellschaften vorgeschlagen, welche die Netze an die Stromverbraucher vermieten könnten und von diesen ein entsprechendes Entgelt für die Leitungsnutzung bekommen müßten.

Die Elektrizitätsversorgung in einem solchen System stellt Gröner sich so vor, daß die Kommunen verpflichtet werden, den Stromankauf für ihr Gebiet

1) Fricken, U.v., a.a.O., S. 359 ff.

2) Gröner, H., a.a.O., S. 409 ff.

Öffentlich auszuschreiben, wobei die Gemeinden jedoch nicht als Stromlieferanten auftreten sollten. Damit würden also nur kleinere, geschlossene Regionen als Nachfrager nach elektrischer Energie auftreten, die nach der Ansicht Gröners jederzeit zwischen mehreren Anbietern wählen könnten. Dadurch, daß zusätzlich gefordert wird, die Fristen der Lieferverträge möglichst kurz zu halten, erwartet Gröner einen intensiven Wettbewerb zwischen den Stromproduzenten.

Ob eine Organisation der Elektrizitätswirtschaft nach diesem Modell zu der angestrebten Minimierung der Versorgungskosten führt, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden. Allein die zwar theoretisch einleuchtende Trennung des Erzeugungs- vom Leitungsbereich würde in der Praxis neue Probleme insbesondere dadurch aufwerfen, weil eine gemeinsame Planung für diese beiden Bereiche nicht mehr möglich erscheint. Gemeinsame oder zumindest genau aufeinander abgestimmte Planungen für beide Bereiche sind aber wegen der technisch-physikalischen Eigenschaften der elektrischen Energie eine wichtige Voraussetzung, weil im Falle nicht übereinstimmender Erzeugungs- und Leitungskapazitäten sehr leicht nicht genutzte Kapazitäten in einem der Bereiche auftreten können. Da in beiden Bereichen erhebliches Kapital gebunden ist, würden nicht genutzte Kapazitäten volkswirtschaftliche Fehlinvestitionen größeren Ausmaßes bedeuten. Durch die Trennung des Erzeugungs- vom Leitungssystem wird der freie Eintritt in einzelne Versorgungsmärkte begünstigt und darüber hinaus die Chance eröffnet, daß prinzipiell auch Unternehmen anderer Branchen als Anbieter

auftreten, zumal der technische Fortschritt beim Kraftwerksbau ohnehin in erster Linie von den im Anlagenbau tätigen Unternehmen getragen und vorangetrieben wird. Deshalb könnte die von Gröner vorgeschlagene Maßnahme auf der Erzeugerseite einen positiven Effekt auf die künftige Kostenentwicklung haben, doch muß andererseits angenommen werden, daß ein Konkurreren mehrerer Anbieter um die Versorgung eines Gebietes erst dann möglich ist, wenn freie Kapazitäten im Leitungsbereich bestehen.

Bezüglich der Strompreise kann allerdings erwartet werden, daß die von miteinander konkurrierenden Stromproduzenten direkt an die Verbraucher gelieferte Energie im Preis nicht überhöht ist. Wie jedoch der Preis für die Leitungsbenutzung, der ja durch ein monopolistisches Leitungsunternehmen festgesetzt wird, letztlich den Gesamtpreis für Strom beeinflussen wird, kann nicht gesagt werden.

Insgesamt kann der Schluß gezogen werden, daß Kosten und Preise für die elektrische Energie in einer nach Gröners Modell geordneten Elektrizitätswirtschaft nicht sicher prognostizierbar sind. Da die Vermutung eher dahin geht, daß die Trennung von Erzeugung und Verteilung sich insgesamt ungünstig auswirken dürfte, ist nicht damit zu rechnen, daß die erforderlichen gesetzlichen Regelungen für die Einführung dieser Organisationsform geschaffen werden können.

3. Vorschlag des Arbeitskreises Konzessionsabgabenrecht

Im Oktober 1968 legte ein Arbeitskreis von sachverständigen Referenten des Energiewirtschafts-, Preis-, Kartell-, Steuer-, Straßen- und des Verfassungsrechts der Wirtschaftsministerien der Bundesländer der Wirtschaftsministerkonferenz einen Bericht über die Reform des Konzessionsabgabenwesens vor.¹⁾ Darin unterbreitet der Arbeitskreis einige Vorschläge, die dem Ziel dienen sollen, die Versorgungsunternehmen von Konzessionsabgabenzahlungen teilweise zu entlasten.

Im einzelnen wird vorgeschlagen, Abschnitt 23 der Körperschaftssteuer-Richtlinien so zu ändern, daß

- in Fällen der Eigenversorgung durch Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften die steuerliche Absetzbarkeit von Konzessionsabgaben beseitigt wird,²⁾ und für den Fall, daß diese Anregung nicht realisiert werden sollte,
- in den sonstigen Beteiligungsfällen die Nichtbeanstandungssätze gesenkt werden und für Querverbundunternehmen eine nach den einzelnen Versorgungszweigen getrennte Abrechnung der Konzessionsabgaben durchgeführt wird.³⁾

Ferner fordert der Arbeitskreis, daß gleichzeitig mit den genannten Vorschlägen die Konzessionsabgabenanordnung insbesondere dahingehend zu ändern sei, daß

- das Verbot der Neueinführung sowie der Erhöhung von Konzessionsabgaben aufgehoben wird,⁴⁾

1) Arbeitskreis Konzessionsabgabenrecht, Reform des Konzessionsabgabenwesens. Im Auftrage der Wirtschaftsministerkonferenz erstatteter Bericht, Oktober 1968. Mit Genehmigung der Wirtschaftsministerkonferenz herausgegeben von der Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft (VIK), Essen, o.J.

2) Ebenda, S. 43 ff.

3) Ebenda, S. 49 ff.

4) Ebenda, S. 75 f.

- die Ankündigung gestrichen wird, daß die Konzessionsabgaben in angemessener Frist ganz beseitigt werden.¹⁾

Für den Fall, daß das angestrebte Ziel durch diese Maßnahmen nicht erreicht werden kann, sieht der Arbeitskreis vor, die bürgerlich-rechtliche Freiheit der Straßeneigentümer, also auch der Gemeinden, zum Zwecke der Verlegung von Versorgungsleitungen zugunsten der Versorgungsunternehmen einzuschränken. Zu einer derartigen Ausgestaltung eines Leitungsrechts hat der Arbeitskreis einige Möglichkeiten aufgezeigt und erörtert, ohne allerdings zu einer abschließenden Bewertung und Bevorzugung einer der Alternativen zu kommen.²⁾

Der Vorschlag, die körperschaftsteuerliche Absetzbarkeit von Konzessionsabgaben im Falle der Eigenversorgung zu beseitigen, wird damit begründet, daß eine wirtschaftliche Rechtfertigung hierfür nicht gegeben ist.³⁾ Der Arbeitskreis ist der Auffassung, daß das Wegebenutzungsrecht, welches eine Gemeinde einem Versorgungsunternehmen zur Durchführung der Versorgung einräumt, allein noch keinen größeren wirtschaftlichen Wert im Sinne eines echten Leistungsaustausches darstellt. Eine Gegenleistung zugunsten der Gemeinde wäre hier allenfalls zum Ausgleich einer Wertminderung oder Kostenerhöhung für die Benutzung von Verkehrsräumen zur Leitungsverlegung gerechtfertigt. Erst dadurch, daß sich die Gemeinden in einem Konzessionsvertrag regelmäßig verpflichten, die Versorgung in ihrem Gebiet ausschließlich einem Versorgungsunternehmen zu überlassen und selbst keine Eigenversorgung zu betreiben, erhält die Einräumung eines Wegebenutzungsrechts

1) Arbeitskreis Konzessionsabgabenrecht, Reform des Konzessionsabgabenwesens, a.a.O., S. 76 ff.

2) Ebenda, S. 97 ff.

3) Ebenda, S. 15 ff.

einen wirtschaftlichen Wert im Sinne einer echten Gegenleistung. Die Versorgungsunternehmen sind für die Zusicherung einer ausschließlichen Gebietsversorgung zur Zahlung einer Konzessionsabgabe bereit, sofern diese neben einem ausreichenden Gewinn aus der Versorgung des Gemeindegebietes zusätzlich erwirtschaftet werden kann. Andererseits stellt die Konzessionsabgabe, welche eine Gemeinde als Gegenleistung für die Einräumung des Ausschließlichkeitsrechts fordert, ein Äquivalent für die Einnahmen dar, die ihr durch den Verzicht auf die Eigenversorgung entgehen. Allein die Ertragsaussichten der - ausschließlichen - Versorgung eines Gemeindegebietes stellen nach der Auffassung des Arbeitskreises wirtschaftliche Rechtfertigung und Maßstab für die Höhe der Konzessionsabgabe im Falle der Fremdversorgung dar.

Dagegen wird das Vorliegen eines echten Leistungsaustausches im Falle der Eigenversorgung verneint, da der wirtschaftliche Wert des Ausschließlichkeitsrechts, der im Falle der Fremdversorgung dem Versorgungsunternehmen zugute kommt, bei der Gemeinde verbleibt. Da die Gemeinde bei der Eigenversorgung selbst den Gewinn aus der Versorgung erzielt, entfällt der Rechtfertigungsgrund für die Erhebung einer Konzessionsabgabe. Der Arbeitskreis sieht daher die Zahlung einer Konzessionsabgabe durch einen Eigenbetrieb oder eine Eigengesellschaft als verdeckte Gewinnausschüttung an, da sie als Betriebsausgabe den steuerbaren Gewinn mindert.¹⁾

1) Arbeitskreis Konzessionsabgabenrecht, Reform des Konzessionsabgabenwesens, a.a.O., S. 39 ff.

Der Vorschlag des Arbeitskreises zur Senkung der steuerlichen Nichtbeanstandungssätze sowie zur Einschränkung der steuerrechtlichen Konzessionsabgaben und Abzugsfähigkeit im Querverbund entspringt letztlich dem Gleichheitsgrundsatz. Da die Konzessionsabgaben in den Fällen der Fremdversorgung im allgemeinen niedriger sind als die gegenwärtig im Falle der Eigenversorgung (einschließlich der Beteiligungsfälle) geltenden steuerrechtlichen Nichtbeanstandungssätze, wird aus Gründen steuerlicher Gleichbehandlung gefordert, die Nichtbeanstandungssätze auf das durchschnittliche Niveau der Konzessionsabgabe in Nichtbeteiligungsfällen (Fremdversorgung) zu senken oder diesem zumindest anzunähern.¹⁾

Wenn verschiedene Versorgungszweige in einem Querverbundunternehmen zusammengefaßt sind, dann ist es gegenwärtig zulässig, wenn für einen solchen Eigenbetrieb oder eine Eigengesellschaft ein gemeinsamer Jahresabschluß durchgeführt wird. Soweit der gemeinsame Jahresabschluß die notwendige Mindestverzinsung des Eigenkapitals bei dem zusammengefaßten Versorgungsbetrieb ausweist, kann die Konzessionsabgabenabführung für den Gesamtbetrieb erfolgen, und zwar auch dann, wenn einzelne Versorgungszweige mit Verlust abschließen. Um Versorgungsbetriebe dieser Art hinsichtlich der Möglichkeit, Konzessionsabgaben abzusetzen, nicht besser zu stellen als einschienige Versorgungsbetriebe, wird gefordert, die Konzessionsabgabenberechnung getrennt nach einzelnen Betriebszweigen vorzunehmen, so daß Zahlungen aus z.B. den Erträgen der Elektrizitätsversorgung steuerlich für

1) Arbeitskreis Konzessionsabgabenrecht, Reform des Konzessionsabgabenwesens, a.a.O., S. 49.

andere Versorgungszweige nicht anerkannt werden. Hiervon bleibt die Möglichkeit eines internen Gewinn- und Verlustausgleichs natürlich unberührt.¹⁾

Diese beiden Vorschläge sollten nach der Auffassung des Arbeitskreises als Mindestforderungen für den Fall gelten, daß seine Anregung, die Konzessionsabgaben im Falle der Eigenversorgung nicht als Betriebsausgabe anzuerkennen, nicht verwirklicht werden sollte.²⁾

Ergänzend zu diesen Vorschlägen fordert der Arbeitskreis die Aufhebung der Verbote der Neueinführung und der Erhöhung von Konzessionsabgaben sowie die Streichung des Programmsatzes (§ 2 Abs. 2 Satz 2 KAE) der völligen Beseitigung der Konzessionsabgaben.³⁾ Der Arbeitskreis weist darauf hin, daß das Verbot der Einführung oder Erhöhung von Konzessionsabgaben in der Vergangenheit vielfach durch die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen der Preisbehörden durchbrochen worden ist. Er sieht eine Aufhebung dieses Verbotes als eine unumgängliche Voraussetzung an, um eine weitere Zersplitterung insbesondere der Elektrizitätsversorgung zu verhindern. Allerdings wird auch auf die Gefahr hingewiesen, daß im Falle eines Verbotes die Gemeinden mit den fremdversorgenden Unternehmen beim Neuabschluß oder bei der Verlängerung von Konzessionsverträgen die Konzessionsabgabe innerhalb der Höchstsätze frei vereinbaren könnten, daß aber den Preis- und Fachaufsichtsbehörden jegliche Eingriffsmöglichkeiten genommen wären, und daß damit die Tendenz zur uneingeschränkten Ausnutzung der Höchstsätze verstärkt würde.⁴⁾

1) Arbeitskreis Konzessionsabgabenrecht, Reform des Konzessionsabgabenwesens, a.a.O., S. 50 f.

2) Ebenda, S. 51.

3) Ebenda, S. 75 f., 73 f.

4) Ebenda, S. 75 f.

Hinsichtlich einer Streichung der Ankündigung, die Konzessionsabgaben in angemessener Frist völlig zu beseitigen, vertritt der Arbeitskreis die Auffassung, daß ein völliges Verbot der Konzessionsabgaben die Aufnahme der Eigenversorgung forcieren und damit zu einer weiteren Zersplitterung der Versorgungswirtschaft führen würde, da die Gemeinden von der Fremdzur Eigenversorgung übergehen würden, um auf diese Weise die aus der Versorgungstätigkeit möglichen Gewinne realisieren zu können. Besonders für die Elektrizitätsversorgung sieht der Arbeitskreis diese Gefahr, die darin besteht, daß

- aus bisherigen fremdversorgten Gebieten die strukturell günstigsten Teile herausgebrochen und im Wege der Eigenversorgung bedient würden,
- trotz einer Entlastung von Konzessionsabgaben mit Preiserhöhungen für elektrische Energie zu rechnen ist wegen des für die Entflechtung notwendigen Investitionsaufwandes und der Sogwirkung von Preiserhöhungen, welche die fremdversorgenden Unternehmen in der Umgebung eigenversorgter Gebiete aufgrund der Verschlechterung der Versorgungsstruktur durchführen müssen,
- im übrigen ein völliges Verbot der Konzessionsabgaben den marktwirtschaftlichen Gegebenheiten widerspräche, weil die fremdversorgenden Unternehmen zur Erhaltung ihres Versorgungsgebietes sich gezwungen sähen, das Verbot zu unterlaufen (Umgehungshandlungen, wie Spenden, verdeckte Preisvorteile, Sachleistungen). Derartige Umgehungshandlungen sind nach der Meinung des Arbeitskreises nicht zu verhindern.¹⁾

1) Arbeitskreis Konzessionsabgabenrecht, Reform des Konzessionsabgabenwesens, a.a.O., S. 72 f.

Von dem wichtigsten Vorschlag des Arbeitskreises, nämlich der Abschaffung des körperschaftssteuerlichen Privilegs für die im Falle der Eigenversorgung gezahlten Konzessionsabgaben, ist die Wirkung zu erhoffen, daß die Gemeinden dann eher geneigt sein werden, von der Eigen- zur Fremdversorgung überzugehen. Denn da die Gebietskörperschaften den im Umfang der Steuer auftretenden Einnahmeausfall wegen preis- und kartellbehördlicher Eingriffsmöglichkeiten nicht durch entsprechende Preiserhöhungen werden kompensieren können, wird die Fremdversorgung für die Gemeinden grundsätzlich attraktiver. Da infolge der steuerlichen Neuregelung die Ertragsaussichten der Eigenversorgung sinken, wäre mit der vorgeschlagenen Maßnahme der weitere Effekt verbunden, daß auch als Äquivalent für den Verzicht auf die Eigenversorgung die Konzessionsabgaben im Falle der Fremdversorgung dann niedriger ausfallen könnten.

Die steuerliche Neuregelung ist deshalb nach der Meinung des Arbeitskreises geeignet, auf indirektem Wege über eine weitere Konzentration in der Verteilung eine rationellere Gestaltung der Verteilung herbeizuführen und damit letztlich eine Senkung des Preisniveaus in der Versorgungswirtschaft zu ermöglichen.¹⁾

1) Arbeitskreis Konzessionsabgabenrecht, Reform des Konzessionsabgabenwesens, a.a.O., S. 44 ff.

4. Vorschlag des Arbeitskreises "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes"

Im April 1970 wurde zur Vorbereitung der Reformarbeiten beim Bundesminister für Wirtschaft ein Arbeitskreis "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes" gebildet, der sich aus Angehörigen des Bundesministeriums für Wirtschaft und von Länderwirtschaftsministerien zusammensetzte. Im April 1971 legte dieser Arbeitskreis die ersten Ergebnisse seiner Untersuchung vor und stellte die gewonnenen Zwischenergebnisse sowie die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reform des EnWG sowie zur Reform des Rechtsschutzes für Demarkationsverträge zur Diskussion.¹⁾

Nach einer energiewirtschaftlichen Würdigung der Versorgungsstruktur bei Elektrizität und Gas nimmt der Arbeitskreis zu einzelnen Vertragstypen in der öffentlichen Energieversorgung Stellung und steckt den nach seiner Meinung geeigneten ordnungspolitischen Rahmen für die künftige Entwicklung der öffentlichen Energieversorgung ab.

Im folgenden werden die wichtigsten Diskussionspunkte des "Beamtenpapiers" dargestellt:²⁾

a) Beurteilung von Konzessionsverträgen

Der Arbeitskreis vertritt die Auffassung, daß der generelle Rechtsschutz für die Ausschließlichkeitsvereinbarungen in Konzessionsverträgen im bisherigen Umfang beibehalten werden soll.

-
- 1) Arbeitskreis "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes", Bisherige Ergebnisse des Arbeitskreises "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes", Bonn, 14. April 1971 (Maschinenschrift).
 - 2) Arbeitskreis "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes", Bisherige Ergebnisse ..., a.a.O. S. 3 ff.

Dabei werden die wettbewerbsausschließenden Konzessionsverträge in den Bereichen Niederspannung/Niederdruck sowie Mittelspannung/Mitteldruck von vornherein als unbedenklich angesehen, während sie hinsichtlich der Großkunden im Hochspannungs- und Hochdruckbereich für das "kleinere Übel" gehalten werden. Bezüglich der optimalen Versorgung von Großkunden bestehe überdies in der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht das erforderliche Korrektiv.

b) Beurteilung von Demarkationsverträgen

Demarkationsverträge werden vom Arbeitskreis aus wettbewerbsspolitischen Gründen grundsätzlich als bedenklich angesehen. Es wird daher vorgeschlagen, ihre Zulassung durch die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts davon abhängig zu machen, ob die Demarkation volkswirtschaftlich positive Auswirkungen erwarten läßt. Dabei wird festgestellt, daß Demarkationsvereinbarungen zwischen Letztverteilern einerseits und deren Lieferanten andererseits sowie Demarkationsvereinbarungen im Rahmen von Konzessionsverträgen im Regelfall die Voraussetzungen für einen Genehmigungsvorbehalt erfüllen.

c) Steuerliche Erleichterungen für Strukturverbesserungen

Um den Strukturwandel in der öffentlichen Energieversorgung positiv zu beeinflussen, schlägt der Arbeitskreis u.a. vor, die privaten Versorgungsunternehmen den Gemeinden und den genossenschaftlichen Versorgungsunternehmen gleichzustellen mit dem Ziel, daß diese im Falle einer Veräußerung

ihres Unternehmens nur 50 % des Veräußerungsgewinns zu versteuern haben. Es wird allerdings gesehen, daß finanzpolitische Überlegungen dieser Maßnahme z.Z. entgegenstehen.

d) Erlaubniserteilung für Betriebsaufnahme

Der Arbeitskreis plädiert für eine Beibehaltung der bereits bestehenden Erlaubniserteilung für die Aufnahme einer Energieversorgung, damit auf diese Weise die kaufmännische, technische und finanzielle Leistungsfähigkeit der in Frage kommenden Unternehmen geprüft werden kann. Ferner soll auf diese Weise einer weiteren Zersplitterung der Versorgungsgebiete entgegengewirkt werden. Auch die Erweiterung der Versorgungstätigkeit, d.h. die Aufnahme der Versorgung mit einer weiteren Energieart, soll aus den genannten Gründen ebenfalls genehmigungspflichtig sein.

e) Energiewirtschaftliche Fusionskontrolle

Um die Bildung oder den Ausbau von überstarken Marktpositionen zu verhindern, schlägt der Arbeitskreis vor, § 4 EnWG zu vervollständigen und durch eine Konkretisierung der Beanstandungsvoraussetzungen transparenter zu gestalten. Es muß betont werden, daß es sich hierbei um eine energiewirtschaftliche Fusionskontrolle handeln soll, welche über die unter das GWB fallenden Veränderungen in Versorgungsgebieten hinausgeht. Die Kontrolle soll sich auch auf den Bereich "unterhalb der Fusion im Vorfeld der Investitionen" erstrecken; hierunter würden z.B. Lieferverträge und Verträge

über Reserveleistungen fallen. Es ist vorgesehen, daß die Aufsichtsbehörde bei Beanstandungen Alternativen nennen soll, denen sie nicht ablehnend gegenübersteht.

f) Durchleitungspflicht

Ein Durchleitungsrecht bzw. eine Durchleitungspflicht erscheint dem Arbeitskreis im örtlichen Versorgungsbereich wegen der kartellbehördlichen Mißbrauchsaufsicht nicht erforderlich zu sein. Hinsichtlich eines Durchleitungsrechts im überörtlichen Versorgungsbereich soll dagegen eine entsprechende Ermächtigung in das Gesetz aufgenommen werden, sofern hierfür ein allgemeinvertorgungswirtschaftliches Interesse besteht.

g) Neuordnung der Konzessionsvergabe

Der Arbeitskreis tritt dafür ein, die Konzessionsabgaben ihrer strukturpolitischen Bedeutung zu entkleiden und auf ihre fiskalpolitische Funktion zurückzuführen. Um dies zu erreichen, schlägt er einige alternative Maßnahmen vor, mit denen bewirkt werden soll, daß nicht dasjenige Versorgungsunternehmen, welches die höchste Konzessionsabgabe zu zahlen bereit ist, ein örtliches Gebiet versorgt, sondern dasjenige Unternehmen, welches die "beste" Versorgung gewährleistet. Zunächst wird die Verleihung einer staatlichen Gebietskonzession genannt, welche die Stellung der leitungsgebundenen Energien derjenigen der allgemeinen Verkehrsträger annähern würde. Wegen erheblicher rechtlicher, politischer und eventuell fiskalischer Probleme scheint diese Maßnahme jedoch wenig geeignet zu sein, das angestrebte Ziel zu realisieren.

Ferner denkt der Arbeitskreis daran, daß ein subsidiäres öffentlich-rechtliches Nutzungsrecht für den Fall verliehen werden sollte, daß zwischen Gemeinden einerseits und Versorgungsunternehmen andererseits keine Einigung über die Vergabe eines Versorgungsgebietes herbeigeführt werden kann. Allerdings kann, wie der Arbeitskreis feststellt, ein solches Verfahren nicht gewährleisten, daß immer das beste Versorgungsunternehmen die Versorgung eines Gemeindegebietes übernimmt.

Als dritte Alternative wird dann ein Ausschreibungsverfahren vorgeschlagen, welches einen Ausschreibungszwang für die Gebietskörperschaften begründen soll und durch das diese verpflichtet werden sollen, nur dem besten Versorgungsunternehmen die Gebietsversorgung zu überlassen. Hinsichtlich dieser Ausschreibungsverfahren macht der Arbeitskreis sehr detaillierte und konkrete Vorschläge. Danach sollen Versorgungsgebiete alle 20 Jahre ausgeschrieben werden, und mindestens zwei Versorgungsunternehmen müssen ein Angebot abgeben, worüber die Gemeinde dann entscheidet. Bezüglich dieser Entscheidung soll aber der Energieaufsichtsbehörde ein Beanstandungsrecht und sogar ein Recht zur Ersatzvornahme eingeräumt werden, falls nicht das beste Unternehmen den Zuschlag bekommen haben sollte. Als Kriterien für die Beurteilung der sich bewerbenden Versorgungsunternehmen werden genannt: Tarifpreise, Normverträge, Leistungsfähigkeit.

Ein Beanstandungsrecht soll der Energieaufsichtsbehörde auch zugestanden werden, wenn grundsätzlich darüber zu entscheiden ist, ob die Versorgung eines Gemeindegebietes mit Gas und Elektrizität gemeinsam oder getrennt ausgeschrieben werden soll. Der Arbeitskreis sieht auch vor, Kriterien für die Bewertung des Anlagevermögens, insbesondere der Netzinvestitionen, zu entwickeln, damit im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens der Wechsel von Versorgungsunternehmen eher möglich ist.

Der Arbeitskreis schlägt in diesem Zusammenhang schließlich vor, daß diejenigen Unternehmen, welche ihre Pflichten aus einem "Vergabevertrag" nicht erfüllen, und das soll auch dann der Fall sein, wenn sie die im Zuge der Entwicklung notwendigen Investitionen nicht tätigen, mit den Mitteln des Verwaltungszwanges abgemeiert werden sollen. Es wird hier ganz bewußt darauf verzichtet, ausschließlich zivilrechtliche Sanktionen der Gebietskörperschaften aus einem Konzessionsvertrag gegen solche Versorgungsunternehmen zu verhängen, da nicht erwartet werden könne, daß solche Maßnahmen auch bei der Eigenversorgung von Gemeinden ergriffen würden.

h) Anschluß- und Versorgungspflicht

Die im Rahmen der gesetzlichen Regelungen bestehenden Anschluß- und Versorgungspflicht gegenüber Tarifabnehmern soll nach den Vorstellungen des Arbeitskreises auf Normvertragskunden ausgedehnt werden, sofern dies dem Versorgungsunternehmen wirtschaftlich möglich ist. Dagegen soll eine Anschluß- und Versorgungspflicht nicht zugunsten von Verteilerunternehmen begründet werden.

i) Preisaufsicht

Für die nicht im Wettbewerb gebildeten Preise schlägt der Arbeitskreis vor, daß diese grundsätzlich kostenorientiert sein sollten und ihre Obergrenze durch den "Als-Ob-Wettbewerbspreis" gebildet werden sollte.

Die Veröffentlichungspflicht soll auf Preise und sonstige Bedingungen der genormten Sonderverträge ausgedehnt werden.

Für Sonderkunden nach Normverträgen schlägt der Arbeitskreis zwei alternative Preisregelungen vor. Die Ausgestaltung von Preisänderungsklauseln soll den Vertragspartnern überlassen bleiben; das würde eine Aufhebung des Preisstops einschließlich der VO PR 18/52 für den Elektrizitätsbereich bedeuten. Hinsichtlich der Ausgestaltung von Preisänderungsklauseln wird vorgeschlagen, daß diese in angemessenem Verhältnis sowohl kostensteigernde als auch kostensenkende Indikatoren enthalten sollen. Die Änderung eines Preises sollte in einem zu bildenden Energiepreisausschuß diskutiert werden, in dem insbesondere diejenigen Normvertragskunden vertreten sein müßten, über deren Preisbedingungen jeweils verhandelt würde.

Statt der vorstehend skizzierten Preisregelung kann nach den Vorstellungen des Arbeitskreises eine Festpreisvereinbarung getroffen werden, in der den Versorgungsunternehmen das Recht eingeräumt wird, ihre Preise entsprechend der Kostenentwicklung einseitig zu ändern. Dabei sollen allerdings die Versorgungsunternehmen verpflichtet

werden, der Aufsichtsbehörde die beabsichtigte Preisänderung rechtzeitig anzuzeigen und auch zu begründen. Die Behörde soll dann diese Preisänderungen beanstanden können, wobei beanstandete Preisänderungen nicht realisiert werden dürfen. Das Beanstandungsrecht der Behörde soll sich auch auf solche Preise erstrecken, für die eine Änderung nicht beabsichtigt ist, die aber den Kosten nicht mehr entsprechen.

Zur Verbesserung der Preistransparenz schlägt der Arbeitskreis ferner eine Ermächtigung vor, durch welche die Elektrizitätsanbieter verpflichtet werden können, Preise für Sonderabnehmer, die bisher aus freiwilliger Basis bekanntgegeben wurden, zu veröffentlichen.

k) Abmeierung

Die Abmeierung von Versorgungsunternehmen soll nur beim Vorliegen gewichtiger objektiver Mängel der Energieversorgung sowie im Falle eines Ausschreibungsverfahrens dann, wenn ein Versorgungsunternehmen die in einem solchen Verfahren eingegangenen Verpflichtungen nicht einhält, eingeleitet werden.

l) Durchführung des EnWG

Der Arbeitskreis schlägt vor, daß die Energieaufsichtsbehörde dann ein Planfeststellungsverfahren einleiten sollte, wenn unterschiedliche Ziele der Energiepolitik, der technischen Sicherheit, der Raumplanung und des Privatrechts auf diese Weise am besten in Einklang gebracht werden können. Ferner sollten die jeweils zuständigen Landesbehörden über ihre Entscheidungen den Bundeswirt-

schaftsminister in Kenntnis setzen, wenn die entsprechenden Vorhaben mehr als ein Land betreffen oder wenn diese eine energiewirtschaftliche Bedeutung haben, welche über die Grenzen eines Landes hinausgeht. Für den Fall, daß sich die beteiligten Länder über die energiewirtschaftliche Beurteilung eines Vorhabens nicht einigen sollten, sieht der Arbeitskreis vor, dem Bundesminister für Wirtschaft nach Artikel 84 Abs. 5 GG das Recht einzuräumen, im Wege der Einzelweisung für die Wahrung des übergeordneten energiewirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Interesses zu sorgen.

Auf Basis dieser Ergebnisse hat der Arbeitskreis mit allen Beteiligten, also mit den Verbänden der Versorgungswirtschaft und denen der Verbraucher, die aufgezeigten Probleme diskutiert. Aufgrund dieser Gespräche sah sich der Arbeitskreis veranlaßt, seine Vorschläge im April 1972 in einigen Punkten zu revidieren.¹⁾

Die bedeutendste Änderung ist darin zu sehen, daß sämtliche Vorschläge zur Neuordnung der Konzessionsvergabe nicht aufrechterhalten werden. Eine Begründung hierfür wird vom Arbeitskreis nicht gegeben. Demzufolge werden die vorgeschlagenen Maßnahmen für die Erlaubniserteilung einer Betriebsaufnahme erweitert um eine Anzeigepflicht sowie ein befristetes Recht zur Beanstandung für Fälle der räumlichen Erweiterung einer Gebietsversorgung.

Hinsichtlich der Neuregelung des Rechtsschutzes von Demarkationsverträgen sieht der Arbeitskreis jetzt lediglich die Einführung eines befristeten Rechts zum Widerspruch vor und gibt damit die grundsätzliche Vermutung, daß Demarkationsverträge aus wettbewerbspolitischen Gründen bedenklich seien, auf.

1) Arbeitskreis "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes", Anmerkungen des Arbeitskreises zu einzelnen Punkten seines Diskussionspapiers vom 14. April 1971, o.O., o.J. (Maschinenschrift).

Ferner wird der Vorschlag einer energiewirtschaftlichen Fusionskontrolle aufgegeben zugunsten einer entsprechenden Ergänzung des GWB, falls sich herausstellen sollte, daß die kartellrechtliche Fusionskontrolle nicht ausreicht. Dagegen hält es der Arbeitskreis für geboten, die energiewirtschaftlich bedeutungsvollen Vorhaben "unterhalb der Fusion im Vorfeld der Investitionen" einem Anzeige- und Beanstandungsverfahren zu unterstellen. Auf eine Verpflichtung der Aufsichtsbehörde zur Benennung von Alternativen soll dabei jedoch verzichtet werden.

Bei der Begründung eines Durchleitungsrechts schließt der Arbeitskreis jetzt nicht mehr aus, daß auch im örtlichen Versorgungsbereich Gründe für die Schaffung einer entsprechenden Verordnungsermächtigung vorliegen können.

Hinsichtlich einer Erweiterung der Anschluß- und Versorgungspflicht für Normvertragskunden, deren wirtschaftliche Bedeutung vom Arbeitskreis gegenwärtig als nicht sehr groß angesehen wird, ist eine Ausnahmeregelung für Strom- und Gaslieferungen, die der Raumheizung dienen, vorgesehen.

Bezüglich der Preisüberwachung von Normverträgen für Sonderkunden hat der Arbeitskreis von der vorgeschlagenen zweiten Alternative (Festpreisvereinbarung) Abstand genommen. Stattdessen wird jetzt in Erwägung gezogen, Preisforderungen unter Anwendung von Preisänderungsklauseln dann zu beanstanden, wenn ein geforderter Preis nicht den Kosten des Elektrizitätsversorgungsunternehmens entspricht. Bei der Überprüfung der Preis-/Kostenrelation sollen Kosten, die das Ergebnis einer nicht rationellen Betriebsführung sind, außer Betracht bleiben.

Die in dem Arbeitspapier für eine Abmeierung von Versorgungsunternehmen genannte Voraussetzung, nämlich das Vorliegen gewichtiger objektiver Mängel der Energieversorgung, ist jetzt dahingehend präzisiert worden, daß die Aufsichtsbehörde dann eine Betriebsuntersagung verfügen kann, wenn ein Versorgungsunternehmen unterdurchschnittliche Versorgungsleistungen in Qualität und/oder Preis erbringt.

Bei den jetzt vorliegenden Ergebnissen des Arbeitskreises handelt es sich um einen insgesamt erfreulichen Ansatz für eine Reform des EnWG und um eine brauchbare Grundlage für einen diesbezüglichen Referentenentwurf. Allerdings muß angemerkt werden, daß in der jetzt gültigen Fassung ein Kernstück der Reform, nämlich die Neuordnung der Konzessionsvergabe, nicht mehr enthalten ist. Es muß bezweifelt werden, ob die Aufhebung des generellen Rechtsschutzes der Demarkationsverträge allein ausreicht, um einen funktionsfähigen Wettbewerb in der öffentlichen Energieversorgung in Gang zu setzen, wenn die Konzessionsvergabe nicht eine andere Basis erhält. Denn wenn die Gemeinden ihr Wegemonopol weiterhin so handhaben, daß bei der Wahl des Versorgungsunternehmens ihre fiskalpolitischen Interessen den Interessen der Verbraucher an einer möglichst kostengünstigen Energieversorgung vorgehen können, so läßt sich dadurch die Expansion der kosten- und preisgünstigen Versorgungsunternehmen wirksam verhindern. Von der Realisierung der zu diesem Punkt unterbreiteten Vorschläge des Arbeitskreises vom 14.4.1971 wäre mit Sicherheit ein positiver Beitrag für die Initiierung von Wettbewerbshandlungen in der öffentlichen Energieversorgung zu erwarten gewesen.

Ferner ist festzustellen, daß der Arbeitskreis mit seinen Vorschlägen einerseits dem Wettbewerb eine Bresche schlagen möchte, er andererseits aber die Aufsicht über die Energieversorgungsunternehmen zu intensivieren beabsichtigt. So schlägt er z.B. eine Verschärfung der Preisaufsicht sowie eine strikte Verfügung von Betriebsuntersagungen vor, obwohl doch nicht auszuschließen ist, daß sowohl eine kostennahe Preisbildung als auch die Selektion nicht leistungsfähiger Unternehmen durch den zu erwartenden Wettbewerbsprozeß herbeigeführt werden könne. (Die Maßnahmen zur Intensivierung der Energieaufsicht befinden sich auch in der ersten Fassung des Beamtenpapiers, welches noch die Neuordnung der Konzessionsvergabe zum Ziel hatte.)

C. Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung

Vorbemerkungen

Der Überblick über die wichtigsten Vorschläge für eine Verbesserung der Versorgungsbedingungen in der öffentlichen Energieversorgung hat gezeigt, daß sich verschiedene Ansatzpunkte für eine Auflockerung der starren Verhältnisse bieten. Er hat aber auch deutlich gemacht, daß

- einige dieser Vorschläge (Bundeskartellamt, Arbeitskreis Konzessionsabgabenrecht) nur Teilbereiche des zu verbessernden Gesamtkomplexes betreffen, von ihrer Realisierung also kaum eine umfassende Veränderung erwartet werden kann;
- der wohl umfassendste Vorschlag des Arbeitskreises "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes", würde er in dieser Form verwirklicht, eine Inszenierung des Wettbewerbs und gleichzeitig eine Verschärfung der Energieaufsicht zum Ziele hätte. Er beinhaltet also Maßnahmen, die sich insofern gegenseitig ausschließen, als der erhoffte Wettbewerb zwischen Unternehmen nur denkbar ist, wenn zumindest ihr Entscheidungsspielraum gegenüber dem heutigen Stand nicht weiter eingeschränkt wird;
- die Realisierung des wettbewerbstheoretisch wohl bestechendsten Vorschlags von Gröner, eine so tiefgreifende Änderung der Rahmenbedingung für die öffentliche Energieversorgung bedeutete, daß erhebliche Zweifel an einem Zustandekommen der hier erörterten Organisation der Elektrizitätswirtschaft aufkommen müssen. Darüber hinaus ist nicht sichergestellt, daß ein solches System wirklich funktionsfähig wäre.

Hieraus ist der Schluß zu ziehen, daß eine Verbesserung der Versorgungsbedingungen auf einem Wege erreicht werden sollte, der nicht eine völlige Umorganisation der Versorgungswirtschaft voraussetzt, sondern der durch einen allmählichen Wandel erfolgen sollte, welcher durch das zeitliche Aufeinanderfolgen inhaltlich differenzierender, aber aufeinander aufbauender Schritte zu kennzeichnen ist.

Ein zeitlich und inhaltlich abgestuftes Vorgehen ist erstens erforderlich, weil nur so eine Chance besteht, die sicherlich zu erwartenden Widerstände sowohl der Versorgungswirtschaft als auch der Gemeinden, die ja gegen jede Veränderung - und das bedeutet für diese Gruppen wohl durchweg eine Verschlechterung - des Status quo zu erwarten sind, zu überwinden. Eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen, die mit einem Schlage die Versorgungswirtschaft und die Gemeinden vor eine neue Situation stellen würde, ist gegen den Widerstand dieser Gruppen wohl nicht durchsetzbar.

Ein zeitlich und inhaltlich abgestuftes Handeln ist zweitens deshalb erforderlich, um die Wirkungsweise einzelner Maßnahmenbündel zu beobachten und ihren Erfolg auszuwerten, weil unterschiedliche Ergebnisse von Maßnahmen einer Stufe eine andere Dosierung von geplanten Maßnahmen der folgenden Stufe erforderlich machen können. Die Unsicherheit über das Ergebnis von Maßnahmen, die auf eine Veränderung der Unternehmenspolitik abzielen, liegt darin begründet, daß die Reaktion der Betroffenen, die in den meisten Fällen über den Maßnahmenerfolg entscheidet, nicht prognostizierbar ist. Das gilt in besonderem Maße für wettbewerbsfördernde Maßnahmen, die ja nicht Platz greifen können, wenn die Versorgungsunternehmen mit allen Mitteln nur

auf die Wahrung ihres jeweiligen Status bedacht sind, sondern nur dann Erfolg haben können, wenn grundsätzlich eine Bereitschaft der Versorgungsunternehmen zum Wettbewerb vorhanden ist.

Da Maßnahmen zur Inszenierung und Förderung des Wettbewerbs an erster Stelle stehen sollten, wenn eine Fortentwicklung der öffentlichen Energieversorgung beabsichtigt ist, folgt daraus aber auch, daß an die Maßnahmenbündel der einzelnen Stufen die Anforderungen zu stellen sind, daß

- die Maßnahmen jeweils derselben Stufe sich nicht widersprechen, sondern sich nach Möglichkeit gegenseitig ergänzen und fördern;
- die Maßnahmen der ersten Stufen so angelegt sind, daß später zu treffende Maßnahmen sowohl in Richtung auf noch mehr Wettbewerb als auch in Richtung auf mehr Aufsicht ergriffen werden können;
- die Maßnahmen einer Stufe nicht den bereits in Gang gesetzten Maßnahmen der vorhergehenden Stufe(n) inhaltlich widersprechen oder deren Erfolg beeinträchtigen.

Schließlich ist für einen Stufenplan zu fordern, daß er in seinen Grundzügen insgesamt bekanntgemacht wird, weil unbedingt vermieden werden muß, daß bei den Wirtschaftssubjekten Unsicherheit über die künftige Politik für den Sektor der öffentlichen Energieversorgung erzeugt wird. Darin liegt aber zugleich die Chance für eine Verbesserung des Ergebnisses von Maßnahmen der ersten Stufen: Wenn den Versorgungsunternehmen vor Augen geführt wird, zu welchen Konsequenzen ihre jeweilige Reaktion auf einzelne Maßnahmen führen wird, kann zumindest von den bedeutendsten Versorgungsunter-

nehmen erwartet werden, daß sie sich tendenziell wettbewerbskonform verhalten,¹⁾ wenn sie anderenfalls mit einer Verschärfung der Aufsicht zu rechnen haben.

Die im folgenden gegebene Darstellung eines Stufenplanes basiert auf der Annahme, daß die derzeit bestehenden Eingriffsbefugnisse der Aufsichtsbehörden grundsätzlich beibehalten werden. Je nach der wirtschaftlichen und insbesondere rechtlichen Entwicklung in dem betrachteten Sektor kann diesen Befugnissen jedoch teilweise der Boden entzogen werden, oder es kann ihre Ausweitung als erforderlich erachtet werden.

Stufe 1: Veröffentlichung aller Preise und Lieferbedingungen / Beseitigung der Ausschließkeitsklauseln in Konzessionsverträgen / Schaffung einer begrenzten Durchleitungspflicht

Trotz der bereits gesetzlich fixierten Preisveröffentlichungspflicht für Tarifabnehmer und obwohl gelegentlich Strompreisveröffentlichungen für die - von der Zahl her gesehen - Masse der nach genormten Verträgen versorgten Sonderabnehmer auf freiwilliger Basis erscheinen, ergibt sich nur ein unvollkommener Überblick über die Preispolitik insbesondere der Verbund- und Regionalunternehmen. Eine diesbezügliche Informationsverbesserung sollte am Beginn einer jeden Bemühung um die Reform der gesetzlichen Grundlagen der öffentlichen Versorgungswirtschaft stehen,

- weil sie erstens erst richtig das Verhalten der Versorgungsunternehmen deutlich macht und damit die Basis für künftig zu treffende Maßnahmen verbessert;

1) Diese Ansicht wird auch vom Bundeskartellamt vertreten. Vgl. Bundeskartellamt Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft, S. 17.

- weil zweitens dadurch der Informationsstand der Aufsichtsbehörden steigt, wovon einerseits eine erhebliche Effizienzsteigerung ihrer Tätigkeit selbst für den Fall erwartet werden kann, daß das bestehende System sonst nicht verändert würde, und was andererseits ihre Überwachung evtl. kommender Wettbewerbsprozesse erleichtert;
- weil in ihr drittens ein erster Ansatzpunkt für eine bessere, hier: gerechtere, Versorgung der Verbraucher zu sehen ist.

Die vorgeschlagene Veröffentlichung aller Preise und Lieferbedingungen betrifft in erster Linie die Elektrizitätswirtschaft. Für die Gaswirtschaft ist sie kaum praktikabel und außerdem sind hier keine zusätzlichen Informationen zu erwarten, da Gas vor allem mit Heizöl im Wettbewerb steht und die jeweils geforderten (im Prinzip äquivalenten Wärme-) Preise den saisonal und jährlich schwankenden, jederzeit bekannten Heizölpreisen näherungsweise entsprechen.¹⁾

Gleichzeitig mit dieser ersten Maßnahme sollte versucht werden, den von industriellen Kraftwerken ausgehenden Effekt einer direkten Konkurrenz für die Versorgungsunternehmen dadurch zu beleben, daß die Ausschließlichkeitsklauseln in Konzessionsverträgen beseitigt und ein begrenztes Durchleitungsrecht für diesen Zweck konstituiert wird.

1) Der durch Preisanpassungsklauseln oftmals bedingte time lag ändert an dieser Feststellung nichts.

1 a) Veröffentlichung aller Preise und
Lieferbedingungen

Ziel dieser Maßnahme ist es, die Markttransparenz zu erhöhen und letztlich einen "Wettbewerb durch Vergleiche" von seiten der Energieabnehmer, und hier insbesondere durch Verteilerunternehmen und auch durch industrielle Sonderabnehmer, in Gang zu setzen.

Relativ unproblematisch ist der Vergleich von Lieferbedingungen der Versorgungsunternehmen. Würden die diesbezüglichen Passagen der Lieferverträge veröffentlicht, so könnten die Abnehmer leicht feststellen, ob das Versorgungsunternehmen, mit welchem sie in einer Lieferbeziehung stehen, ihnen grundsätzlich die gleichen Lieferbedingungen einräumt wie andere Versorgungsunternehmen ihren Abnehmern (z.B. Gewährung eines im Preis ermäßigten Nachtstromtarifs sowie die Stundenzahl, in denen dieser Tarif eingeräumt wird). Auf die Höhe der Preise bzw. der evtl. gewährten Rabatte kommt es im Vergleich dieser Bedingungen nicht an.

Schwieriger ist dagegen ein Vergleich der Preise für Energielieferungen von Versorgungsunternehmen. Dabei ist ein Preisvergleich noch relativ einfach durchzuführen, wenn er sich auf Abnehmer beschränkt, die alle im Gebiet eines Versorgungsunternehmens liegen. Für zeitgleiche Energielieferungen sind Preisunterschiede dann nur gerechtfertigt, aber auch erforderlich, wenn bei der

Versorgung der in den Vergleich einbezogenen Abnehmer Fortleitungs- und/oder Verteilungskosten in unterschiedlicher Höhe anfallen. Bei zeitungleichen Abnahmeverhältnissen bewirken zusätzlich noch die in unterschiedlicher Höhe bedingten Erzeugungskosten entsprechende Preisdifferenzen, welche den von den Leitungskosten ausgehenden Effekt auf die Preise im Einzelfall mildern oder verstärken können.

Entscheidend für die Beurteilung der Preispolitik eines Versorgungsunternehmens gegenüber verschiedenen Abnehmern oder Abnehmergruppen ist die Verfügbarkeit über Kriterien, nach denen unterschiedliche Abnahmecharakteristika miteinander verglichen werden können. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß sich die Abnahmebedingungen auch von nur zwei Abnehmern eines Versorgungsunternehmens⁺ genau decken. Aus diesem Grunde ist schon eine Katalogisierung einzelner Kriterien, die für bestimmte Abnehmer und/oder Abnehmergruppen als typisch angesehen werden können, ausreichend. Es müßte möglich sein, die einzelnen kostenverursachenden und -bestimmenden Faktoren, wie z.B. den Anschlußwert, Höhe und Zeit der Abnahme (Tag-Nacht, Sommer-Winter), Höhe und Zeit der Abnahmespitze, Benutzungsstundenzahl, Spannungs-/Druckebene, zu erfassen, zu gewichten und so ihren Einfluß auf Erzeugungs- und Fortleitungs-/Verteilungskosten zu bestimmen. Die Erarbeitung derartiger Kriterien sollte gemeinsam durch die Verbände der Versorgungswirtschaft und der Verbraucher erfolgen.

+ niemals

Ein Preisvergleich gibt den Abnehmern eines Versorgungsunternehmens unter Zuhilfenahme derartiger Kriterien die Möglichkeit, die Preispolitik ihres Lieferers zu beurteilen. Dieser intraregionale Vergleich ist insbesondere dazu geeignet, Preisdiskriminierungstatbestände aufzudecken. Hiervon kann dann erwartet werden, daß die jeweils benachteiligten Abnehmer bei ihrem Versorgungsunternehmen intervenieren und auf eine Gleichbehandlung drängen werden. Da nicht auszuschließen ist, daß von den Abnehmern festgestellte Diskriminierungen auf einer falschen Interpretation der zur Verfügung stehenden Daten und Beurteilungsmaßstäbe beruhen, sollte in entsprechenden Preisausschüssen, in denen das jeweils betroffene Versorgungsunternehmen sowie die benachteiligten Abnehmer vertreten sein müßten, über die Forderung der Abnehmer auf eine Gleichbehandlung diskutiert werden, um den Versorgungsunternehmen die Möglichkeit zu geben, ihre Preispolitik rechtfertigen zu können. Es ist zu überlegen, ob solche Preisgespräche nicht in der Form öffentlicher "hearings" abgehalten werden sollten, zumindest solange die, marktmorphologisch betrachtet, monopolistische Angebotsstruktur noch besteht; denn es ist zu erwarten, daß die Versorgungsunternehmen auf die Forderungen einiger ihrer Abnehmer unter den Augen der Öffentlichkeit zumindest dann eingehen werden, wenn diese berechtigt sind. Sollten sich die Versorgungsunternehmen wider Erwarten auch unter dem

Druck der öffentlichen Meinung nicht zu einer entsprechenden Revision ihrer Preispolitik veranlaßt sehen, so wäre ein Eingreifen der Kartellbehörde gemäß § 26 Abs. 2 GWB möglich. Gegenüber der heute geltenden Regelung böte ein Preisvergleich den Vorteil, daß ein Eingreifen der Kartellbehörde nicht auf vergleichsweise krasse Fälle der Diskriminierung beschränkt bleiben müßte.

Damit ein Preisvergleich jedoch den gewünschten Effekt erzielt, muß der Begriff "Preisdiskriminierung" hier weiter gefaßt werden. Eine ungleiche Behandlung zweier Abnehmer soll nicht nur dann vorliegen, wenn ein Lieferunternehmen von Ihnen gleiche Preise fordert, obwohl ihre Versorgung mit unterschiedlichen Kosten verbunden ist, oder unterschiedliche Preise setzt, obwohl sie gleiche Versorgungskosten verursachen, sondern auch dann, wenn im Falle differenzierter Versorgungskosten das Verhältnis der unterschiedlichen Preise nicht dem Verhältnis der Kosten entspricht. Unterschiede in den Abnahmebedingungen dürfen also nur zu Preisdifferenzen führen, welche die Kostenunterschiede widerspiegeln.

In dem Maße, wie durch einen Preisvergleich Preisdiskriminierungen verhindert werden, wird es den Versorgungsunternehmen erschwert, eine Strategie der internen Preissubventionierung zu praktizieren. Auf diese Weise kann erreicht werden, daß das Verhältnis der von den Anbietern geforderten Preise dem Verhältnis der verursachten Kosten zumindest tendenziell entspricht.

Damit ist aber noch nicht sichergestellt, daß die Versorgungsunternehmen eine kostennahe Preisbildung verfolgen. Denn das Vorliegen nicht-diskriminierender Preise in dem hier erläuterten Sinne kann nicht ausschließen, daß die Preise allgemein erheblich überhöht sind. Eine Information hierüber vermag ein intraregionaler Preisvergleich nicht zu geben. Daß ein intraregionaler Preisvergleich auch eine Annäherung der Preise an die Kosten bewirken kann, ist nicht ganz auszuschließen. Wenn z.B. ein Versorgungsunternehmen einigen industriellen Großabnehmern besonders niedrige Preise eingeräumt hat, um sie von der Eigenerzeugung abzuhalten, und ein Preisvergleich zur Folge hat, daß diese Sonderabnehmerpreise angehoben werden müßten, dann ist zu erwarten, daß das Versorgungsunternehmen diese Preise um so eher nur geringfügig erhöhen wird, je bedeutender der Anteil der potentiellen Eigenerzeuger an seinem Gesamtabsatz ist. Je geringer aber diese Preiserhöhung ausfällt, um so eher sind dann auch für die übrigen Abnehmer die Preise an die Kosten angelehnt, weil bei ihnen eine Preissenkung vorgenommen werden muß.

Da aufgrund der Wettbewerbsverhältnisse in der öffentlichen Versorgung, insbesondere in der Elektrizitätsversorgung, nicht anzunehmen ist, daß die Versorgungsunternehmen gegenwärtig eine Preispolitik praktizieren, die sich strikt an den Kosten orientiert¹⁾ ist es nicht ausgeschlossen, daß durch Preisvergleiche eine Änderung der Preisrelationen zwischen den einzelnen Abnehmergruppen:

1) Darauf, daß sich die Preise für Gas primär an den Preisen des Heizöls orientieren (müssen), wurde bereits hingewiesen.

Sonderabnehmer (individuelle und genormte Verträge), Haushalte, Handel und Gewerbe, Landwirtschaft, erfolgen wird. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob die noch bestehenden Höchstpreis-Vorschriften nicht einer Herstellung gleicher Preis-Kosten-Relationen entgegenstehen können. Gegebenenfalls müßten diese Vorschriften aufgehoben werden, zumal Gründe für eine, etwa sozialpolitisch motivierte, Festsetzung von Höchstpreisen nicht zu erkennen sind.

Die Veröffentlichung aller Preise und Lieferbedingungen würde auch interregionale Preisvergleiche gestatten. Deren Aussagekraft wäre aber geringer, oder zumindest nicht so eindeutig wie im Falle intraregionaler Vergleiche, da z.B. unterschiedliche Preise bei gleichen Abnahmebedingungen für Abnehmer in verschiedenen Versorgungsbieten nicht den Schluß zulassen, daß das zu höheren Preisen liefernde Versorgungsunternehmen unwirtschaftlicher arbeitet als andere Unternehmen. Bei einem Vergleich zweier Versorgungsunternehmen hinsichtlich der von ihnen geforderten Preise für Leistungen, die aus der Sicht der Abnehmer gleich sind, muß berücksichtigt werden, daß sowohl die Höhe der Gesamtnachfrage als auch die Durchmischung der Nachfrage bei beiden Versorgungsunternehmen voneinander abweichen und damit die Erzeugungskosten unterschiedlich beeinflussen können. Ferner wäre zu berücksichtigen, daß topographische Einflüsse die Leitungskosten in unterschiedlichem Maße beeinflussen können.

Schließlich bliebe zu erwähnen, daß die Höhe der Erzeugungskosten in erheblichem Maße bestimmt werden kann von der Verfügbarkeit preisgünstiger Ersatzenergien; diese Komponente hatte in der vergangenen Entwicklung der Elektrizitätswirtschaft eine große Bedeutung, jedoch dürfte sie in der künftigen Entwicklung, die ja vornehmlich durch die Kernenergie getragen wird, zunehmend an Gewicht verlieren.¹⁾ Eine Quantifizierung dieser Faktoren bereitet zwar nicht geringe Schwierigkeiten, doch sollte es möglich sein, im Wege einer groben Abschätzung eine Basis für interregionale Preisvergleiche zu schaffen, um zumindest deutlich überhöhte Gewinne bei Versorgungsunternehmen feststellen zu können. Eher wird es nicht möglich sein, durch einen solchen Vergleich hinreichend gesicherte Aufschlüsse über die Qualität von Unternehmerleistungen zu gewinnen. Die schon bestehende Verpflichtung zur Veröffentlichung von Tarifpreisen sollte auf die bereits auf freiwilliger Basis gelegentlich erscheinenden Veröffentlichungen von Preisen in Normverträgen ausgedehnt (und hierbei im übrigen verfeinert) werden und schließlich auch die nach individuellen Verträgen belieferten Sonderabnehmer mit einbeziehen. Denn ohne einen Vergleich von Preisen für Großabnehmen ist es nicht möglich, Preisunterschiede festzustellen bzw. aufzudecken mit dem Ziel, kostenorientierte Preise zu verwirklichen, um eine auf willkürlichen Preisen beruhende Standortentscheidung zu verhindern.

1) Daß dieses Argument in der Vergangenheit überhaupt eine Bedeutung erlangen konnte, ist nur zu verstehen, wenn man sich die hermetische Abriegelung der Versorgungsgebiete, verbunden mit einem ausgeprägten Autarkiebewußtsein der Versorgungsunternehmen, vor Augen führt.

Ein schutzwürdiges Interesse für die Elektrizitätsanbieter ist hierbei wohl nicht begründbar. Denn gerade im heutigen Versorgungssystem "ohne Wettbewerb" ist eine Durchleuchtung ihrer Preispolitik aus gesamtwirtschaftlichen Gründen wünschenswert, und falls durch später noch zu diskutierende Maßnahmen Wettbewerbsprozesse in Gang kommen sollten, ist zu berücksichtigen, daß es sich nur um einen beschränkt wirksamen Konkurrenzmechanismus handeln wird. Um so wichtiger ist es daher, daß ein solcher Wettbewerbsprozeß gesteuert wird, weil es zu vermeiden gilt, daß die erhoffte Selektion von Anbietern nicht in der Finanzstärke der übernehmenden Unternehmen begründet ist, sondern in deren Leistungsfähigkeit. Ferner würde ein allgemeiner Preisvergleich, intraregional angewandt, ein wirksames Mittel sein bei der Kontrolle direkter Konkurrenzbeziehungen zwischen Versorgungsunternehmen. Es kann nämlich erwartet werden, daß Preissenkungen als Folge eines Wettbewerbsprozesses nicht nur denjenigen Abnehmern zugute kommen werden, die in einem unkämpften Raum am Rand eines Versorgungsgebietes liegen, weil die im Innern eines Versorgungsgebietes liegenden Abnehmer derartige Verhaltensweisen seitens der Versorgungsunternehmen mißbilligen und wirksam bekämpfen können.

Auf der anderen Seite wird eine Preisveröffentlichung für Großabnehmerverträge keinen Preis-spielraum in Verhandlungen zwischen Versorgungsunternehmen und Abnehmern lassen. Dennoch ist

eine allgemeine Tendenz zur Preisstarrheit deshalb nicht zu befürchten. Allenfalls: Änderungen der Versorgungskosten werden in einem derart transparenten System für alle Abnehmer spürbar werden, und es werden nicht nur diejenigen Abnehmer, die aufgrund ihres hohen Verbrauchs mit der Aufnahme der Eigenerzeugung drohen können, in den Genuß einer Preissenkung kommen bzw. von einer Preiserhöhung verschont bleiben.

1 b) Beseitigung der Ausschließlichkeitsklauseln in Konzessionsverträgen

In Konzessionsverträgen mit Ausschließlichkeitsklauseln verpflichten sich die Gebietskörperschaften, die Inanspruchnahme des im Eigentum der Gebietskörperschaften stehenden öffentlichen Verkehrsraumes für die Verlegung und den Betrieb von Versorgungsleitungen ausschließlich einem Versorgungsunternehmen zu gestatten. Damit ist der Wettbewerb um die Belieferung von Endverbrauchern innerhalb eines Gemeindegebietes nahezu ausgeschlossen. Nicht verhindert werden können hierdurch lediglich

- die Eigenversorgung, wozu auch die Versorgung einzelner Betriebe eines Unternehmens zählt und wobei es gleichgültig ist, ob diese Versorgung mit oder ohne Benutzung öffentlicher Wege erfolgt;

- die Versorgung von Abnehmern sowohl durch Eigenerzeuger als auch durch benachbarte Versorgungsunternehmen, sofern hierfür die Inanspruchnahme öffentlichen Verkehrsraumes nicht erforderlich ist.

Diesen Einschränkungen ist jedoch in der Realität keine große Bedeutung beizumessen, da insbesondere eine Belieferung von Verbrauchern durch Dritte ohne die Benutzung öffentlicher Wege nur selten möglich ist.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß das Kostenminimierungsprinzip es verlangt, die Versorgung der Abnehmer im Niederspannungs-/Niederdruckbereich, also im wesentlichen der Tarifabnehmer, durch nur ein Unternehmen durchführen zu lassen. Daß diese Notwendigkeit auch hinsichtlich der Belieferung industrieller Sonderabnehmer besteht, müßte sich erst noch erweisen.

Eine Konkurrenz um diese Abnehmer, die in der Regel über eine höhere Spannungs-/Druckebene versorgt werden, ist - aus technischen Gründen - relativ leicht zu ermöglichen. Die Existenz und die Handhabung von Grenzmengenabkommen in A-Verträgen zeigen auch, daß das Nebeneinander zweier Versorgungsunternehmen in der lokalen Verteilung möglich ist und funktioniert. Die Entscheidung darüber, von welchem Versorgungsunternehmen die in dem Gebiet einer Gemeinde liegenden industriellen Sonderabnehmer beliefert werden, liegt letztlich bei den Gemeinden selbst;

denn im Falle der Eigenversorgung bestimmen sie es, ob die betreffenden Abnehmer durch das gemeindeeigene Versorgungsunternehmen oder durch das Regionalunternehmen, von dem sie die Energie beziehen, beliefert werden, und im Falle der Fremdversorgung legen sie es fest, welches überörtliche Versorgungsunternehmen die Versorgung ihres Gebietes und somit auch der industriellen Sonderabnehmer übernimmt. Allein die Ausschließlichkeit der Wegebenutzung verhindert es, daß industrielle Sonderabnehmer nicht auch von anderen Energieanbietern bedient werden können. So ist es denkbar, daß Industriebetriebe, die eine Eigenerzeugungsanlage betreiben, an andere industrielle Verbraucher überschüssige Energie verkaufen, wobei hier die Energielieferanten sowohl innerhalb als auch außerhalb des Gemeindegebietes, in dem die Abnehmer ihrer Energie liegen, ihren Standort haben könnten. Ferner ist es vorstellbar, daß an das Gebiet einer Gemeinde angrenzende Versorgungsunternehmen in dieses Gebiet eindringen und die Versorgung von industriellen Sonderabnehmern übernehmen, wobei allerdings vorauszusetzen ist, daß sich diese Unternehmen nicht die vertragliche Verpflichtung auferlegt haben, die Gebiete anderer Versorgungsunternehmen zu respektieren.

Worauf es hier ankommt ist, daß das Institut des ausschließlichen Wegebenutzungsrechts den industriellen Sonderabnehmern keine Möglichkeit gibt, unter mehreren Bezugsmöglichkeiten auszuwählen. Um ihnen diese Gelegenheit zu bieten,

oder anders ausgedrückt: um ein Konkurrieren mehrerer Anbieter derselben Energieart um die Versorgung industrieller Sonderabnehmer im Gebiet einer Gemeinde zu ermöglichen, müßten die Ausschließlichkeitsklauseln in Konzessionsverträgen beseitigt werden. Bevor eine derartige Einschränkung des Wegemonopols der Gemeinden gefordert wird, ist zu prüfen, welche Ergebnisse von dieser Maßnahme erwartet werden können und welcher zusätzlichen Instrumente sie gegebenenfalls bedarf.

Ziel dieser Maßnahme ist es, die Voraussetzung für einen Wettbewerb um die Versorgung industrieller Sonderabnehmer zu schaffen. Große Bedeutung kommt hierbei der industriellen Eigenerzeugung zu¹⁾, weil sie schon im heutigen System der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität den einzigen Faktor darstellt, der in seiner Wirkung einer direkten Konkurrenzbeziehung entspricht und damit die Politik der Versorgungsunternehmen wesentlich beeinflussen kann. Eine Aufhebung der Ausschließlichkeitsklauseln in Konzessionsverträgen könnte diese Wirkung erheblich verstärken, da sie für die industrielle Eigenerzeugung Bedingungen erzeugte, wie sie für viele Unternehmen der öffentlichen Versorgung seit langem bestehen. In erster Linie ist hier an den Einsatz kostengünstig arbeitender Groß Erzeugungsanlagen zu denken.

1) Da die Eigenerzeugung der Industrie in der Gasversorgung keine Rolle spielt, beziehen sich die folgenden Ausführungen nur auf die Elektrizitätsversorgung.

Sieht man von denjenigen Eigenerzeugungsanlagen ab, die durch Ausnutzung der Wärme-Kraft-Kuppelung oder durch den Einsatz nicht marktgängiger Einsatzenergien den Erzeugungsanlagen der öffentlichen Versorgung kostenmäßig überlegen sind, so kann festgestellt werden, daß die Höhe des Verbrauchs eines industriellen Großverbrauchers in der Regel nur den Bau einer relativ, d.h. gemessen am jeweiligen Stand der Technik, kleinen Eigenerzeugungsanlage (Kondensationsmaschine) rechtfertigt. Die Aufnahme der Eigenerzeugung wird deshalb für einen Industriebetrieb nur dann attraktiv sein, wenn er extrem überhöhte Preise für die bezogene Energie zu zahlen hätte. Aber auch dann dürfte es nicht zur Errichtung einer Eigenerzeugungsanlage kommen, da zuvor das zuständige Elektrizitätsversorgungsunternehmen über das Vorhaben unterrichtet werden muß (§ 5 Abs. 2 EnWG) und diesem damit die Möglichkeit gegeben wird, über eine entsprechende Preisreduzierung den Fremdbezug günstiger erscheinen zu lassen als die Eigenerzeugung. Unter den heutigen Bedingungen kann deshalb nur für Ausnahmefälle angenommen werden, daß die potentielle Eigenerzeugung die Versorgungsunternehmen zu einer kostennahen Preisbildung zwingt.

Eine Verstärkung dieses Effektes ist aber von der vorgeschlagenen Maßnahme zu erwarten, weil sie die Chance bietet, daß sich mehrere räumlich eng beieinander liegende Industriebetriebe zusammenschließen können zu dem Zweck, eine gemeinsame Stromerzeugungsanlage zu betreiben, welche mit Kosten operieren würde, die denen des Versorgungsunternehmens vergleichbar wären.

Die Versorgung der beteiligten Abnehmer aus einem Gemeinschaftskraftwerk erfüllt aber nach der derzeitigen Regelung den Tatbestand der "Versorgung Dritter", ist also öffentliche Energieversorgung und könnte nur durch die Beseitigung der Ausschließlichkeitsklauseln in Konzessionsverträgen ermöglicht werden.

Wenn die Versorgungsunternehmen den Verlust solcher Abnehmer durch eine entsprechende Preissenkung verhindern, so dürfte das Ausmaß dieser Anpassung auf jeden Fall größer sein als in dem Fall, daß nur einer dieser Abnehmer die Aufnahme der Eigenerzeugung erwägt. Die größere Markttransparenz, die von der vorgeschlagenen Preisveröffentlichungspflicht zu erwarten ist, wird es ferner den Versorgungsunternehmen nicht ermöglichen, den potentiellen Eigenerzeugern besondere Preiszugeständnisse zu machen, nur um sie von der Errichtung eines Gemeinschaftskraftwerks abzuhalten. Daß die Versorgungsunternehmen eine Versorgung mehrerer Betriebe aus industriellen Gemeinschaftskraftwerken verhindern werden, kann nicht bezweifelt werden. Die größte Wirkung der vorgeschlagenen Maßnahme ist deshalb in erster Linie darin zu sehen, daß die Versorgungsunternehmen zu einer kostennäheren Preispolitik veranlaßt werden, die nicht nur einzelnen, sondern allen Abnehmern eines Versorgungsunternehmens zugute kommen wird.

Die Errichtung eines industriellen Gemeinschaftskraftwerkes wird ein Versorgungsunternehmen nur dann nicht verhindern (wollen), wenn der Anteil der von den betreffenden Großabnehmern verbrauchten Energie an seinem gesamten Energieabsatz

relativ gering ist und deshalb die durch eine Preissenkung für letztlich seinen Gesamtabsatz hervorgerufene Gewinnminderung größer wäre als die Gewinneinbuße durch den Verzicht auf einen Teil seines Absatzes.

Der von der vorgeschlagenen Maßnahme erhoffte Effekt einer Anpassung der Preise an die Kosten wird sich insgesamt jedoch in Grenzen halten, da die Versorgungsunternehmen einen erheblichen Einfluß auf die Kosten des Verbrauchs elektrischer Energie der Betreiber von Eigenerzeugungsanlagen haben. Eigenerzeugungsanlagen sind in ihrer Kapazität nämlich darauf ausgelegt, den Grundlast- oder allenfalls auch den Mittellastbedarf, der für die Endausbaustufe des/der aus dieser Anlage versorgten Unternehmen erwartet wird, zu decken. Eigenanlagenbetreiber sind daher zur Deckung ihres Spitzenbedarfs auf eine Versorgung durch das zuständige Versorgungsunternehmen angewiesen. Ferner muß unterstellt werden, daß die Leistung von Eigenerzeugungsanlagen nicht gesichert ist; der Bau von Reserveanlagen würde erhebliche Kosten verursachen, und überdies könnte eine Reserveanlage vermutlich nicht ständig in Bereitschaft gehalten werden, so daß beim Ausfall der originären Anlage eine Unterbrechung der Energiezufuhr einträte. Über die Preisforderungen für die Zusatz- und Reserveversorgung können die Versorgungsunternehmen die Energieverbrauchs-kosten von Eigenanlagenbetreibern stark erhöhen. Solange die Versorgungsunternehmen ihre Preiskalkulationen für die Reserveversorgung weiterhin auf die in der 5. DVO niedergelegte Regelung

stützen, wonach bei dieser Preisberechnung von einer zeitgleichen Inanspruchnahme aller Reserveleistungen auszugehen ist, besteht hier ein großer Abstand zwischen den geforderten Leistungspreisen und den effektiv entstehenden Kosten der Reservevorhaltung. Hieran könnte sich erst dann etwas ändern, wenn eine höchstrichterliche Entscheidung festlegt, daß § 26 Abs. 2 GWB der 5. DVO vorgeht. Dann würde nämlich die Annahme der zeitgleichen Inanspruchnahme aller Reserveleistungen nicht mehr haltbar sein und mit Sicherheit dazu führen, daß die für die Reserveversorgung geforderten Preise durch die berechenbare Wahrscheinlichkeit des Ausfalls von Erzeugungsanlagen bestimmt würden.

1 c) Schaffung einer begrenzten Durchleitungspflicht

Die Eigenversorgung mehrerer Industriebetriebe aus einem Gemeinschaftskraftwerk könnte sicherlich durch ein neu zu errichtendes Leitungsnetz betrieben werden. Die Errichtung eines eigenen Leitungsnetzes würde allerdings zur Folge haben, daß in den betreffenden Gebieten auf lange Sicht freie Leitungskapazitäten bei den Versorgungsunternehmen entstünden. Denn die Sonderabnehmer werden in der Regel über eine andere Spannungsebene versorgt als die Tarifabnehmer; ein Ausfall der Belieferung von Industrieabnehmern führt zu entsprechend hohen freien Leitungskapazitäten, die durch den allmählichen Anstieg des Verbrauchs der übrigen Abnehmer erst nach einem längeren Zeitraum wieder voll genutzt werden können. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es daher sinnvoll, den Versorgungsunternehmen die

Verpflichtung aufzuerlegen, interessierten industriellen Verbrauchern freie Leitungskapazitäten gegen ein angemessenes Entgelt zur Verfügung zu stellen.

Diese Maßnahme stellt eine sinnvolle Ergänzung zur Beseitigung der Ausschließlichkeitsklauseln dar und kann deren Wirkung nur erhöhen.

Stufe 2: Aufhebung des generellen Rechtsschutzes für Demarkationsverträge / Schaffung einer allgemeinen Durchleitungspflicht / Beseitigung der Körperschaftsteuerlichen Begünstigung von Konzessionsabgaben und Senkung der Nichtbeanstandungssätze im Falle der Eigenversorgung

Das Instrumentarium der Stufe 1 kann als Maßnahmenbündel betrachtet werden, welches für einen Wettbewerb in der öffentlichen Energieversorgung wichtige Voraussetzungen schafft. Im Folgenden werden einige Vorschläge unterbreitet, die auf eine Beseitigung bestehender Wettbewerbsschranken hinwirken sollen. Dazu zählt in erster Linie die Aufhebung des Rechtsschutzes von Demarkationsverträgen, deren Erfolg durch die ferner vorgeschlagene Schaffung einer allgemeinen Durchleitungspflicht erhöht werden kann. Der aufgrund dieser Maßnahmen von den Versorgungsunternehmen ausgehende erwartete Konzentrationsprozeß sollte ferner dadurch verstärkt werden, daß die Gemeinden veranlaßt werden, die Eigenversorgung zugunsten der Fremdversorgung aufzugeben. Ein erster Schritt hierzu wird von dem Vorschlag, die Konzessionsabgaben im Falle der Eigenversorgung als verdeckte Gewinnausschüttung anzusehen, erwartet.

2 a) Aufhebung des generellen Rechtsschutzes
für Demarkationsverträge

Ziel dieser Maßnahme ist es, eine entscheidende Voraussetzung für die Herstellung direkter Konkurrenzbeziehungen zwischen Versorgungsunternehmen zu schaffen.

Eine Demarkation von Versorgungsgebieten ist aus volkswirtschaftlicher Sicht nur dann sinnvoll und auch erwünscht, wenn durch die Abgrenzung in den betreffenden Gebieten bessere Versorgungsbedingungen geschaffen werden als im Falle der Nicht-Abgrenzung. Ist das aber der Fall, so kann die Kartellbehörde auf Antrag der Versorgungsunternehmen eine Demarkation als Rationalisierungskartell gemäß § 5 Abs. 2 GWB erlauben; die Notwendigkeit eines generellen Rechtsschutzes der Demarkationsverträge ist daher nicht zu erkennen. Die Ersetzung des generellen Rechtsschutzes für Demarkationsverträge durch eine spezielle Erlaubniserteilung auf der Grundlage einer individuellen Prüfung jedes einzelnen Vertrages nach § 5 Abs. 2 GWB sollte daher durch eine Novellierung des Kartellgesetzes herbeigeführt werden. Dieses Verfahren böte überdies den Vorteil, daß die Beweislast dann bei den Versorgungsunternehmen läge.

Hinsichtlich der Beweisführung ist hier auf einen gewichtigen Unterschied zwischen einem Anmeldeverfahren nach § 5 Abs. 2 GWB für übliche Rationalisierungskartelle gegenüber einem Antrag auf

Anerkennung einer Demarkation zwischen Versorgungsunternehmen hinzuweisen: Falls für Demarkationsvereinbarungen die Anerkennung als Rationalisierungskartell beantragt werden sollte, kann ja nicht ein möglicherweise oder mit Sicherheit erreichbarer Rationalisierungserfolg, also eine Verbesserung der Versorgungsbedingungen, als Begründung angeführt, sondern lediglich auf eine Verschlechterung von Versorgungsbedingungen hingewiesen werden, die im Falle der Nicht-Abgrenzung entstehen könnte. Dieser Nachweis dürfte für die Versorgungsunternehmen aber nicht leicht zu erbringen sein, da die bisher festumrissenen Versorgungsgebiete auch nach einer Streichung des § 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB weiter bestehen bleiben und nur im Falle von Wettbewerbshandlungen einiger Versorgungsunternehmen in Gefahr geraten könnten. Ob dies aber zum Nachteil der Abnehmer und damit auch der Allgemeinheit geschähe, müßte sich in jedem Einzelfall erst erweisen.

- Horizontale Demarkationsverträge

Durch die Aufhebung des generellen Rechtsschutzes für horizontale Demarkationsverträge kann in erster Linie ein Wettbewerb der Versorgungsunternehmen um die Belieferung industrieller Sonderabnehmer und von Verteilerunternehmen ermöglicht werden.

Soweit überörtlichen Versorgungsunternehmen keine Demarkationsabsprachen erlaubt werden, ist zunächst an den Rändern ihrer Versorgungsgebiete mit Konkurrenzbeziehungen zu rechnen.

Daß ein solcher Effekt auftreten kann, wird auch von der Versorgungswirtschaft nicht bezweifelt. Allerdings wird von ihr die Auffassung vertreten, daß von Preissenkungen als Folge eines Wettbewerbs nur die Abnehmer an den Rändern von Versorgungsgebieten profitieren werden. Eine solche Entwicklung kann jedoch ausgeschlossen werden, denn bei der Wirksamkeit des intraregionalen Preisvergleichs, wie er durch Maßnahmen der Stufe 1 ermöglicht und gefördert werden soll, scheidet eine diskriminierende Behandlung der Abnehmer desselben Versorgungsunternehmens aus. Die miteinander konkurrierenden Anbieter werden daher den umworbenen industriellen Abnehmern und/oder Verteilerunternehmen im Vergleich zu ihren übrigen Abnehmern keine besonderen, durch die Entwicklung der Kosten⁺ gerechtfertigten Preiszugeständnisse machen.

Grundvoraussetzung für einen unverfälschten Preiswettbewerb zwischen Versorgungsunternehmen ist es, daß die Preise, oder genauer: die Preisrelationen, die einen Wettbewerbsprozeß auslösen, auf Kosten basieren, die bei allen Versorgungsunternehmen nach dem gleichen Schema ermittelt werden. Ohne Vorschriften über einheitliche Kostenpläne sowie über Abschreibungsgrundlage, -methode und -sätze ist eine zuverlässige Basis für die Beurteilung der Ergebnisse eines Wettbewerbsprozesses sowie dessen Steuerung kaum möglich.

+ nicht

Eine befriedigende Methode der Kostenzurechnung und der "richtigen" Preiskalkulation steht zwar noch aus, doch sollte dies kein Grund sein, auf die Durchsetzung unverfälschter, kostenorientierter Preise zu verzichten. Eine Kalkulationsbasis, die zwar nicht "richtig" ist, die aber von allen Beteiligten akzeptiert und angewandt würde, wäre schon ein brauchbarer Ansatz zur Lösung dieses Problems.

Unter den Voraussetzungen, daß einheitliche Kostenrechnungsverfahren in der Versorgungswirtschaft Platz greifen und daß die Realisierung diskriminierender Preise durch die Preisveröffentlichungen verhindert oder zumindest erschwert werden können, wird ein Versorgungsunternehmen im Wettbewerb nur dann niedrigere Preise setzen können als ein benachbartes Unternehmen, wenn seine Kostensituation günstiger und/oder seine Preise enger an die Kosten angelehnt sind.

Für den Fall, daß zwei Versorgungsunternehmen in etwa gleiche Angebotskosten aufweisen, ist mit Sicherheit zu erwarten, daß das mit den höheren Preisen operierende Versorgungsunternehmen sich rational verhalten und sein Preisniveau dem des Konkurrenten anpassen wird, um sein Versorgungsgebiet zu halten. Der Wettbewerb bewirkt dann eine wünschenswerte Anpassung der Preise an die Kosten.

Für den Fall, daß die niedrigeren Angebotspreise eines Versorgungsunternehmens auf niedrigeren Kosten basieren,¹⁾ kann ebenfalls erwartet werden, daß sich das Konkurrenzunternehmen mit seinen Preisen entsprechend anpassen wird, wobei dann allerdings nicht mehr sicher gestellt wäre, daß es mit diesen Preisen seine Kosten noch decken könnte. Auch diese Preisanpassung, die das bedrängte Versorgungsunternehmen - bei statischer Betrachtungsweise - nicht langfristig wird durchhalten können, wäre betriebswirtschaftlich sinnvoll und aus volkswirtschaftlicher Sicht erwünscht. Ob das in einem bestimmten Zeitpunkt kostenunterlegene Versorgungsunternehmen aus dem Marktprozeß ausscheiden wird, d.h. auf die Belieferung eines Verteilerunternehmens oder eines industriellen Großabnehmers in seinem Gebiet verzichten wird, ist damit aber noch nicht gesagt. Das Preisangebot des aktiven Versorgungsunternehmens basiert nämlich auf den Zusatzkosten, die ihm durch die Übernahme eines Teiles der Versorgung im Gebiet des Konkurrenten entstehen würden. Es ist zu erwarten, daß ein bedrängtes Versorgungsunternehmen eine solche Situation zum Anlaß nehmen wird, die künftigen Kosten der Versorgung zu minimieren, in dem es auf die Schaffung der gleichen Voraussetzungen hinwirkt wie sie beim jeweils kostenüberlegenen Versorgungsunternehmen offensichtlich bestehen. Es kann unterstellt werden, daß zu einem bestimmten Zeitpunkt kostenunterlegene Unternehmen

1) Damit ist eine Situation ausgeschlossen, in der die höheren Kosten eines Versorgungsunternehmens ihre Ursache im Vorliegen relativ ungünstiger, von ihm nicht beeinflubarer Faktoren haben, wie z.B. topographische Verhältnisse.

alle Anstrengungen unternehmen werden, um langfristig am Markt zu bleiben - die Konsequenzen einer in der Vergangenheit mangelhaften Unternehmensleistung hätten sie allerdings nach wie vor zu tragen, da die künftig niedrigeren Preise eine ausreichende Verzinsung ihres investierten Kapitals vermutlich nicht ermöglichen.

Die Schaffung einer verbesserten Basis für die künftige Versorgung seines Gebietes wäre durch ein im Wettbewerb bedrängtes Unternehmen z.B. im Wege der Kooperation mit anderen Versorgungsunternehmen zu erreichen, nötigenfalls müßte es über eine Verschmelzung mit anderen Unternehmen versuchen, seine Versorgungstätigkeit weiterzuführen. Bei rationaler Verhaltensweise der Versorgungsunternehmen ist eine so skizzierte Entwicklung wahrscheinlicher als eine Konzentration durch die Übernahme von Versorgungsgebieten durch diejenigen Unternehmen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt günstigere Preise bieten können.

Allerdings werden Versorgungsunternehmen, denen es nicht gelingen sollte, ihre Versorgungstätigkeit auf eine bessere Basis zu stellen, langfristig aus dem Markt ausscheiden. Dieser Zeitpunkt wird spätestens dann erreicht sein, wenn es nicht mehr möglich ist, mit den angepaßten Preisen noch einen Teil der anfallenden beschäftigungsunabhängigen Kosten zu decken. In einem allgemein ständig expandierenden Wirtschaftszweig wie der Elektrizitätswirtschaft wird das aber schon dann der Fall sein, wenn die steigende Nachfrage nicht mehr ohne zusätzliche Investitionen gedeckt werden kann.

Da sich bei einem Fortfall horizontaler Demarkationsvereinbarungen Angebotsverhandlungen eines Versorgungsunternehmens mit industriellen Großabnehmern oder Verteilerunternehmen im Gebiet eines anderen Unternehmens über einen längeren Zeitraum erstrecken dürften, und bis zu einer Neugestaltung von Lieferbeziehungen noch Jahre verstreichen können, ist die Gefahr langfristig freier Erzeugungs- und Leitungskapazitäten als gering anzusehen.

- Vertikale Demarkationsverträge

Der von einer Aufhebung des Rechtsschutzes für Demarkationsvereinbarungen im Vertikalverhältnis zu erwartende Effekt im Hinblick auf eine Herstellung von direkten Konkurrenzbeziehungen zwischen Versorgungsunternehmen, die in einem Lieferverhältnis stehen, ist dann der gleiche wie bei einer Aufhebung des Rechtsschutzes für horizontale Demarkationsvereinbarungen, wenn es sich um Verträge zwischen einem Verbundunternehmen und einem Regionalunternehmen handelt. In diesen Fällen gilt das im vorigen Abschnitt Gesagte entsprechend.

Die Möglichkeiten für einen Wettbewerb sind dagegen begrenzt, wenn es sich um Demarkationsvereinbarungen zwischen Verbundunternehmen und Regionalunternehmen einerseits und lokalen Verteilerunternehmen andererseits handelt. Hier sind mehrere Fälle zu unterscheiden, wenn ein Lieferunternehmen niedrigere Preise anbietet als das von ihm belieferte Verteilerunternehmen.

Die Preise des Verteilers könnten einmal deshalb relativ hoch sein, weil das Lieferunternehmen von ihm - im Verhältnis zu den Abgabepreisen in dessen übrigen, direkt versorgtem Gebiet - überhöhte Preise für die gelieferte Energie fordert. Dieser Fall dürfte allerdings ausgeschlossen sein, wenn die Möglichkeiten eines Preisvergleichs intensiv genutzt würden.

Die höheren Preise des Verteilerunternehmens könnten ferner dadurch bedingt sein, daß seine Verteilungskosten relativ hoch sind infolge ungünstiger Abnahmeverhältnisse in seinem Gebiet. Zu nennen wären hier z.B. relativ hohe Kosten der Leitungsverlegung; dagegen müßte hier unberücksichtigt bleiben eine ungünstige Durchmischung der Nachfrage, weil eine schlechte Auslastung seiner Anlagen bereits ihren Niederschlag in entsprechend hohen Bezugspreisen findet. Unter dieser Annahme wäre auch das überörtliche Unternehmen nach Übernahme der lokalen Verteilung nicht in der Lage, die Abnehmer in diesem Raum kostengünstiger zu versorgen. Eine preisgünstigere Versorgung wäre ihm zwar grundsätzlich möglich, doch würde das eine Nivellierung der Preise in seinem Gesamtgebiet sowie eine Abkehr von kostenorientierten Preisen bedeuten. Eine solche Strategie könnte ebenfalls nicht durchgeführt werden, wenn die Maßnahmen der Stufe 1 Platz greifen würden.

Ein weiterer Grund für eine Preisdifferenz zwischen Liefer- und Verteilerunternehmen könnte darin bestehen, daß das lokale Unternehmen höhere Konzessionsabgaben an seine Gemeinde abführt,

als sie von dem zu-liefernden Unternehmen in dessen Versorgungsgebiet gezahlt werden. In diesem Falle wäre mit Sicherheit eine Anpassung der Preise des lokalen Verteilerunternehmens an die seines Zulieferers zu erwarten.

Schließlich kann ein Preisunterschied auf Kostenunterschieden basieren, die in der mangelhaften Unternehmerleistung des Verteilerunternehmens begründet sind. Hierzu würde auch ein wegen der relativ geringen Abnahmemenge zu hoher spezifischer Personalkostenaufwand für die abgegebene Energie zählen; allerdings dürfte dies für ein Querverbundunternehmen weniger zutreffend sein. Allein in diesem Fall wäre deshalb damit zu rechnen, daß das lokale Versorgungsunternehmen seine Tätigkeit aufgibt, weil es langfristig mit Kosten operieren müßte, die dem zuliefernden Versorgungsunternehmen bei der direkten Versorgung des Gemeindegebietes nicht in der Höhe entstehen würden.

Von der Aufhebung des Rechtsschutzes für vertikale Demarkationsvereinbarungen sind daher in erster Linie niedrigere Energiepreise zu erwarten, es dürfte aber auch vereinzelt der Konzentrationsprozeß durch diese Maßnahme weiter gefördert werden, was letztlich in einer Senkung der Versorgungskosten seinen Niederschlag finden würde.

2 b) Schaffung einer allgemeinen Durchleitungspflicht

Damit der Wettbewerb nicht jeweils auf die Randzonen der Versorgungsgebiete beschränkt bleibt und um die kostspielige Doppelverlegung von Leitungen und Umspannwerken weitgehend zu unterbinden, ist hinsichtlich der Übertragungsanlagen die Konstituierung eines allgemeinen Durchleitungsrechts bzw. einer allgemeinen Durchleitungspflicht, wie sie auch vom Arbeitskreis "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes" vorgeschlagen wird, unerlässlich. Auf diese Weise könnte der von einer Aufhebung des Rechtsschutzes von Demarkationsvereinbarungen erwartete Erfolg noch durchschlagender sein, der in erster Linie in der Förderung der "Flurbereinigung" der öffentlichen Versorgung zu sehen ist.

2 c) Beseitigung der körperschaftsteuerlichen Begünstigung von Konzessionsabgaben und Senkung der Nichtbeanstandungssätze im Falle der Eigenversorgung

Den bisher vorgeschlagenen Maßnahmen für eine Förderung des Konzentrationsprozesses könnte nur ein Teilerfolg beschieden sein, wenn nicht zusätzliche Anstrengungen unternommen würden, um auch die Gemeinden zu einem wettbewerbskonformen Verhalten zu veranlassen. Auch diesbezüglich ist ein sachlich und zeitlich abgestuftes Vorgehen erforderlich, da die Auswirkungen einzelner Maßnahmen nicht vorhersehbar sind und darüberhinaus gerade von dieser Seite mit massiven Widerständen gegen jede Änderung der bestehenden Rechtsgrundlagen zu rechnen ist.

Zunächst wäre hier der Vorschlag des Arbeitskreises "Konzessionsabgabenrecht" aufzugreifen, die Zahlung von Konzessionsabgaben im Falle der Eigenversorgung als verdeckte Gewinnausschüttung anzusehen, sowie die Forderung, im Falle der Eigenversorgung die derzeit geltenden steuerrechtlichen Nichtbeanstandungssätze, bei deren Nichtüberschreitung eine Prüfung der verdeckten Gewinnausschüttung unterbleibt, zu senken. Der von dem Arbeitskreis zusätzlich unterbreitete Vorschlag einer getrennten Abrechnung der Konzessionsabgaben nach Betriebszweigen dürfte zumindest, wenn ein Wettbewerb zustande kommt und daraufhin die Preise des Querverbundunternehmens für Elektrizität gesenkt werden, überflüssig sein, da die Konzessionsabgaben hinsichtlich ihrer Höhe dann daran zu bemessen sein werden, was von dem einschienig versorgenden Konkurrenzunternehmen in dessen Versorgungsgebiet gezahlt wird.

Es wurde bereits daraufhingewiesen, daß von diesen Maßnahmen ein positiver Effekt auf den Konzentrationsprozeß zu erhoffen ist, weil es für die Gemeinden dann tendenziell günstiger ist, die Eigenversorgung zugunsten der Fremdversorgung aufzugeben. Diese Vorschläge sollten deshalb mit in das Maßnahmenbündel der Stufe 2 aufgenommen werden, da ihnen erst von der Schaffung der Voraussetzungen für das Zustandekommen direkter Konkurrenzbeziehungen zwischen den Versorgungsunternehmen ein nennenswerter Erfolg beschieden sein wird.

Stufe 3: Änderung der Bemessungsgrundlage für die Erhebung von Konzessionsabgaben / Ausschreibung von Versorgungsgebieten.

Die in der zweiten Stufe genannten Maßnahmen zur Reform des Konzessionsabgabenwesens können nur ein erster Schritt sein, um die Gemeinden zu einer Politik zu veranlassen, die auch die Versorgung von Gemeindegebieten mit minimalen volkswirtschaftlichen Kosten durchzuführen erlaubt. Von den bereits unterbreiteten Vorschlägen kann eine Verringerung der Zahl von eigenversorgten Gemeinden erwartet werden; ferner ist der Nebeneffekt nicht auszuschließen, daß eine Verbilligung der durch die ^{von} weiterhin bestehenden Eigengesellschaften/-betriebern erbrachten Versorgungsleistungen eintritt.

Um aber den verbleibenden erheblichen Einfluß der Gemeinden bei der Vergabe von Versorgungsgebieten wirksam einzuschränken oder in die erwünschte Richtung zu lenken, sind weitere Maßnahmen erforderlich.

3 a) Änderung der Bemessungsgrundlage für die Erhebung von Konzessionsabgaben

Nach den derzeit bestehenden Vorschriften wird die Höhe der zu entrichtenden Konzessionsabgaben durch die Erhebung bestimmter Prozentsätze auf die von den Versorgungsunternehmen erzielten Erlöse ermittelt. Das führt dazu, daß auch solche Erlössteigerungen in die Konzessionsabgabenberechnung eingehen, die nicht in der Ausweitung des Absatzes, sondern in einer Preiserhöhung für die betreffende Energie ihre Ursache haben. Da

für eine Anhebung des Energiepreisniveaus in der Regel von den Versorgungsunternehmen Kostensteigerungen als Grund angegeben werden und davon ausgegangen werden kann, daß die Versorgungsunternehmen durch eine Preiserhöhung im wesentlichen ihren Gewinn pro abgesetzte Energieeinheit halten wollen, fließt den Gemeinden eine zusätzliche Einnahme zu, die sie im Falle der Eigenversorgung gar nicht realisieren würden. Da die Konzessionsabgaben als Ausgleich für einen mit der Aufgabe der Eigenversorgung nicht mehr erzielbaren Gewinn angesehen werden, kann der Erlös eines Versorgungsunternehmens im Falle von Energiepreissteigerungen nicht die geeignete Bemessungsgrundlage für die Höhe der Konzessionsabgaben sein. Der derzeit bestehende Zusammenhang zwischen der Erhöhung letztlich der Strom- und Gasdarbietungskosten und einer gleichgerichteten Verbesserung der Gemeindefinanzen sollte dadurch aufgehoben werden, daß die Konzessionsabgaben künftig nicht mehr als Prozentsatz der Erlöse, sondern durch einen festen Geldbetrag pro abgesetzte Energieeinheit (kwh bzw. m³) ermittelt werden. Dieser Betrag sollte, wie im gegenwärtigen System, zunächst nach Gemeindegrößenklassen und auch nach Lieferungen an Tarif- bzw. Sonderabnehmer differenziert, aber nicht jeweils als Höchstsatz festgelegt, sondern als allgemein verbindlicher Satz vorgeschrieben werden.

Der bedeutendste Effekt dieser Maßnahme bestünde aber darin, daß die Gemeinden bei der Konzessionsvergabe für die Versorgung ihres Gebietes künftig nicht mehr daran interessiert sein können,

sich für das Unternehmen zu entscheiden, welches für seine Energielieferungen die höchsten Preise fordert (womit sie gegenwärtig die höchsten Einnahmen für die Gemeindekasse zu erwarten haben). Das Gegenteil würde eintreten: Die Gemeinden wären aus zwei Gründen daran interessiert, daß das preisgünstigste der zur Wahl stehenden Versorgungsunternehmen die Versorgung ihres Gebietes übernimmt. Erstens könnten sie jetzt im Interesse der Verbraucher ihrer Gemeinde handeln, indem sie sich für eine möglichst preisgünstige Versorgung engagieren, und sie könnten dadurch langfristig zweitens ihre Einnahmen aus einem Konzessionsvertrag erhöhen, da langfristig ein Zusammenhang zwischen Energiepreisniveau und nachgefragter Energiemenge nicht geleugnet werden kann. Darüberhinaus ist ein Anreiz für die Gemeinden, das preisgünstigste Versorgungsunternehmen zur Versorgung ihres Gemeindegebietes zuzulassen, auch darin zu sehen, daß bei dem z.Z. ständig zu beobachtenden Konkurrieren der Gemeinden um ansiedlungswillige Industrie- und Gewerbebetriebe sicherlich eine Gemeinde, die auf relativ günstige Energiepreise in ihrem Gebiet hinweisen kann, eine günstigere Ausgangsbasis für die Realisierung solcher Projekte haben wird.

Ob eine Regelung des Konzessionsabgabenwesens mit dem Ziel, die Konzessionsabgaben schrittweise ganz zu beseitigen, durchsetzbar ist, muß mit dem Hinweis auf die erhebliche Bedeutung dieser Einnahmequelle für die Gemeindefinanzen und in Anbetracht der angespannten Finanzlage der Gemeinden bezweifelt werden. Die Konzessionsabgaben

verteuern grundsätzlich die Versorgungsleistungen, da ihnen keine Kosten gegenüberstehen, die ihre Höhe rechtfertigen. Sie haben die Wirkung einer Energiesteuer und führen, da sie nur bei der Versorgung mit den Energieträgern Strom und Gas anfallen, zu einer Verzerrung der Preisrelation im Energiesektor und können letztlich ein dadurch bedingtes Abweichen von der optimalen Faktorkombination bewirken. Aus energiepolitischen Gründen wäre daher zu fordern, daß die Konzessionsabgaben, wie es bei ihrer Einführung ja auch vorgesehen war, abgebaut werden.¹⁾ Diese Forderung ginge damit über den Vorschlag des Arbeitskreises Konzessionsabgabenrecht weit hinaus, und es kann auch in diesem Zusammenhang der Befürchtung des Arbeitskreises, daß ein Verbot der Zahlung von Konzessionsabgaben der vergleichsweise unwirtschaftlichen Eigenversorgung durch kommunale Unternehmen Vorschub leiste, nicht zugestimmt werden. Denn diese Auffassung ist zumindest dann nicht richtig, wenn die Fachaufsichtsbehörde den § 5 EnWG konsequent anwendet. Dies allerdings ist eine unabdingbare Voraussetzung zur Vermeidung einer weiteren Zersplitterung von Versorgungsgebieten.

1) Hier ist allerdings zu beachten, daß das Gas fast ausschließlich und die Elektrizität in geringem Umfang gegen andere Energieträger konkurrieren, von denen insbesondere das Heizöl zu nennen ist, nicht weil es hiervon der bedeutendste Energieträger ist, sondern weil es als einziger mit einer besonderen Steuer belegt ist. Eine eventuelle Neuregelung der Konzessionsabgabenhöhe muß deshalb in diesem Zusammenhang gesehen werden, d.h. eine Energiesteuer sollte für alle konkurrierenden Energieträger einheitlich gestaltet werden, um Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen.

Allenfalls wäre zu überlegen, ob nicht eine Beseitigung der Differenzierung der Konzessionsabgabenhöhe nach Gemeindegrößenklassen sowie nach Tarif- und Sonderabnehmern erfolgen sollte. Für eine langfristige Beibehaltung dieser Unterschiede in den Bemessungsgrundlagen sind keine Gründe zu erkennen, wenn man die Konzessionsabgaben als eine spezielle Energiesteuer ansieht. Eine Beseitigung dieser Differenzierung würde, sofern man in dem Umstellungszeitpunkt die Gesamthöhe der gezahlten Konzessionsabgaben als Ausgangsbasis akzeptiert, dazu führen, daß

- sich eine Verlegung der Konzessionsabgaben von den großen Gemeinden auf die kleineren Gemeinden einstellen wird;
- eine Entlastung der Tarifabnehmer und eine entsprechende zusätzliche Belastung der Sonderabnehmer ergeben wird.

3 b) Ausschreibung von Versorgungsgebieten

Um sicherzustellen, daß die durch die bisher vorgeschlagenen Maßnahmen sich bietenden Vorteile durch die Gemeinden genutzt werden, soll als Ergänzung der sehr detaillierte Vorschlag des Arbeitskreises Reform des Energiewirtschaftsrechts, die Versorgung künftig öffentlich auszuschreiben, in das Maßnahmenbündel der Stufe 3 aufgenommen werden. Dieses Verfahren muß deshalb als sinnvoll erachtet werden, weil sichergestellt werden muß, daß die Gemeinden nicht mit einem Versorgungsunternehmen einen Konzessionsvertrag abschließen, welches nicht das billigste der sich

bewerbenden Anbieter ist, sondern welches über Umgehungshandlungen den fiskalischen Interessen der Gemeinden kurzfristig mehr dient, als das preisgünstigste Versorgungsunternehmen. Der Vorschlag des Arbeitskreises wäre jedoch dahingehend zu modifizieren, daß für die Laufzeit von Konzessionsverträgen nur etwa 10 - 15 Jahre (statt 20 Jahre) anzusetzen wären. Das würde zwar nicht bedeuten, daß alle 10 - 15 Jahre ein Wechsel des jeweiligen Versorgungsunternehmens einträte, es würde aber bewirken, daß sich die Versorgungsunternehmen in relativ kurzen Zeitabständen immer wieder im Wettbewerb mit konkurrierenden Unternehmen bewähren müßten.

Vorläufiges Ergebnis

Die Maßnahmen der Stufen 1 bis 3 sind dadurch gekennzeichnet, daß sie eine Verbesserung der Versorgungsbedingungen der öffentlichen Versorgung in erster Linie durch die Inszenierung des Wettbewerbs zu erreichen versuchen. Daß von diesen vorgeschlagenen Maßnahmen unerwünschte Nebeneffekte, die sich ungünstig auf die Kosten der Versorgung auswirken, ausgehen können, ist nicht zu erwarten:

- Wenn die Nicht-Abgrenzung gegenüber der Abgrenzung von Versorgungsgebieten zu Kostensteigerungen führt, kann den betreffenden Versorgungsunternehmen die Erlaubnis zur Bildung von Rationalisierungskartellen erteilt werden.
- Die Gefahr von Überkapazitäten im Erzeugungsbereich muß als gering erachtet werden, da die Verhandlungen über künftige Lieferbeziehungen in hinreichend großem Zeitabstand vor dem Auslaufen bestehender Verträge aufgenommen werden können. Ferner besitzt

die Fachaufsichtsbehörde mit § 4 EnWG ein wirksames Instrument, um die Investitionen in der öffentlichen Versorgung auf das notwendige Ausmaß zu beschränken, zumindest aber um größere Fehlinvestitionen zu vermeiden.

- Das Risiko von Investitionen in der öffentlichen Versorgung wird auch in einem wettbewerbsorientierten System nicht über ein Maß hinaus steigen, welches auch in anderen Wirtschaftszweigen mit ähnlich hoher Kapitalintensität besteht, denn die erforderliche Zubauleistung wird in einem solchen System von den leistungsfähigsten Unternehmen erstellt werden, und zudem wird auch die Nachfrage nach Strom und Gas künftig weiter zunehmen. Selbst bei den bereits getätigten Investitionen ist eine abrupte Entwertung nur als seltene Ausnahme zu erwarten, sie würde aber den energiepolitischen Erfordernissen entsprechen.
- Gründe für eine verminderte Zusammenarbeit der überregionalen Versorgungsunternehmen im Verbundbetrieb sind nicht zu erkennen: Auch wenn diese Unternehmen im Wettbewerb stehen, ist für sie der gegenseitige Verbund hinsichtlich der Vorhaltung von Reserveleistung und der Kooperation beim wechselseitigen Ausbau der Erzeugungskapazitäten von großer Bedeutung. Ein Elektrizitätsversorgungsunternehmen, das nur deswegen aus dem Verbund austräte, weil es z.B. an andere Verbundunternehmen Abnehmer verloren hat, würde dadurch seine Kostensituation im Verhältnis zu seinen Konkurrenten erheblich verschlechtern und daraufhin mit einer weiteren Verschlechterung seiner Wettbewerbsposition zu rechnen haben.

Wenn es zum Durchbruch des Wettbewerbs in der öffentlichen Versorgung kommen sollte, ist im Gegenteil eher mit einer Verbesserung des Verbandsystems als mit seiner Aushöhlung zu rechnen.

Es ist ferner nicht damit zu rechnen, daß ein Wettbewerbsprozeß zu unübersehbaren Situationen führen wird, da Wettbewerbshandlungen, falls überhaupt, nur allmählich einsetzen werden und nicht schlagartig die gesamte öffentliche Versorgungswirtschaft verändern werden, da die zum Teil recht langfristigen Lieferverträge zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen. Schließlich bleibt zu erwarten, daß die volkswirtschaftlich erwünschte Entwicklung des Energiesektors weitgehend mit der auf einzelwirtschaftlichen Zielen basierenden Entwicklung übereinstimmen wird - sofern sich die Unternehmen rational verhalten. Die im Wettbewerb kostenunterlegenen Versorgungsunternehmen würden dann nämlich bestrebt sein, durch eine Anpassung ihrer Preise an die der Konkurrenten ihren Absatz zu sichern. Selbst wenn sie dadurch in eine Situation geraten, in der sie keine Vollkostendeckung mehr erzielen, werden sie diese Strategie einem sofortigen Ausscheiden aus dem Markt solange vorziehen, wie der Preis während der abzusehenden Zeit ihres Verbleibens am Markt noch einen Teil ihrer beschäftigungsunabhängigen Kosten deckt. Darüberhinaus ist aber zu erwarten, daß die in einem bestimmten Zeitpunkt kostenunterlegenen Unternehmen zunächst alle Anstrengungen unternehmen werden, um ihre Kostenlage zu verbessern.

Erst nach geraumer Zeit wird es möglich sein, die Effizienz des vorgeschlagenen Maßnahmenkomplexes der Stufen 1 bis 3 zu beurteilen. Während das Ergebnis der Maßnahmen von Stufe 1 primär durch die Aktivität der Abnehmer bestimmt wird, hängt der Erfolg der Maßnahme (a) der Stufe 2 entscheidend vom Verhalten der Versorgungsunternehmen ab. Denn soweit diesen die Möglichkeit genommen wird, eine gegenseitige Abgrenzung ihrer Versorgungsgebiete rechtlich abzusichern, ist es ihnen lediglich nicht mehr unmöglich, in direkte Konkurrenzbeziehungen einzutreten; ein Zwang, in benachbarte Versorgungsgebiete einzudringen, besteht für sie damit jedoch keineswegs.

Für diese Situation sind grundsätzlich zwei unternehmerische Reaktionsmöglichkeiten denkbar: Entweder zeigen sich die Versorgungsunternehmen dem Wettbewerb gegenüber aufgeschlossen und verhalten sich "aggressiv" oder sie ziehen die Verteidigung des Status quo vor und betreiben eine Politik des friedlichen "jeder für sich".

Die zweite der Alternativen ist sicherlich eine denkbare Verhaltensweise der Versorgungsunternehmen, denn eine Beibehaltung der bestehenden Gebietsabgrenzungen ließe sich, bei entsprechendem Willen aller Beteiligten, auch ohne Verträge stillschweigend praktizieren.

Mit absoluter Sicherheit kann den Versorgungsunternehmen eine fehlende Wettbewerbsbereitschaft jedoch nicht unterstellt werden. Denn es kann nicht ausgeschlossen werden, daß es nur eines Anstoßes bedarf, um bei einige Unternehmen die Bereitschaft zum Wettbewerb zu wecken. Schon ein aggressives Verhalten weniger Versorgungsunternehmen aber kann die starren Fronten auflösen und den Wettbewerb allgemein zum Tragen bringen.

Falls sich nach einigen Jahren herausstellen sollte, daß sich die in den Wettbewerb gesetzten Hoffnungen nicht oder nur teilweise erfüllt haben, stellt sich die Frage nach dem weiteren Vorgehen in der Politik für die öffentliche Energieversorgung. Einmal böte sich eine Organisation dieses Sektors entsprechend dem Modell von Gröner an, in dem Demarkationen und Konzessionsabgaben keinen Platz haben, und das im übrigen durch eine Trennung des Erzeugungsbereichs vom Leitungsbereich gekennzeichnet ist. Von dieser am weitesten gehenden Veränderung des derzeitigen Versorgungssystems kann letztlich ein Zwang zum Wettbewerb erwartet werden, doch ist erstens nicht sicher, daß dieser Wettbewerb funktioniert, und zweitens ist eine Prognose der Auswirkungen eines solchen Wettbewerbs auf die volkswirtschaftlichen Kosten der Versorgung äußerst schwierig, zumal auf diesbezügliche Erfahrungen nicht zurückgegriffen werden kann. Schon aus diesem Grunde ist eine so radikale Veränderung der Versorgungsverhältnisse abzulehnen; darüberhinaus dürfte es ebenfalls nicht möglich sein, die Politiker von der Notwendigkeit zu überzeugen, gesetzliche Grundlagen für Enteignungen oder enteignungsgleiche Eingriffe großen Stils in der öffentlichen Versorgung zu schaffen.

Es gilt deshalb zu überlegen, ob nicht eine Intensivierung und Erweiterung der Energieaufsicht Möglichkeiten bietet, um das erstrebte Ziel dennoch zu erreichen. In der beschriebenen Situation kann dieser Weg nicht schon deshalb abgelehnt werden, weil dadurch die Energiepolitik einen Umschwung "von einem Extrem ins andere" vollzöge und weil das für die Versorgungsunternehmen eine unzumutbare Veränderung der für ihre Tätigkeit geltenden Rahmenbedingungen bedeute. Die

Vertreter einer solchen Auffassung würden übersehen, daß auch die Maßnahmen des bisher entwickelten Stufenplanes nur dann die erwünschten Ergebnisse bringen werden, wenn die derzeit bestehende Aufsicht weiterhin ihre Befugnisse ausübt. Zwar wäre eine Mißbrauchsaufsicht der Kartellbehörden über Demarkationsverträge nach §§ 103, 104 GWB dann nicht mehr möglich, wenn - wie im Stufenplan gefordert - § 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB gestrichen würde. Selbst gesetzt den Fall, daß trotz dieser vorgeschlagenen Maßnahmen die Versorgungsverhältnisse sich nicht änderten, so bietet § 22 GWB eine gleichwertige Stütze, um einer mißbräuchlichen Ausnutzung der Marktmacht zumindest wie im bisherigen Umfang begegnen zu können.

Da mit vereinzelt Wettbewerbsbehandlungen, hervorgerufen durch die dargestellten Maßnahmen des Stufenplanes, sicher zu rechnen ist, werden sich dadurch wertvolle Informationen der Aufsichtsbehörden über die den Versorgungsunternehmen möglichen Marktleistungen ergeben. Hierdurch würden die Aufsichtsbehörden in die Lage versetzt, ihre künftigen Maßnahmen an besseren Kriterien zu orientieren. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden könnte also hierdurch und durch bereits erbrachte Leistungen des Wettbewerbs erleichtert werden. Eine ebenso große Bedeutung für die Effizienz der Energieaufsicht hat die vorgeschlagene Preisveröffentlichungspflicht, weil sie erstens den Informationsstand der Aufsichtsbehörden und der Energieverbraucher erhöht und zweitens (hierdurch) den Energieverbrauchern die Möglichkeit eröffnet, Preisdiskriminierungen seitens der Versorgungsunternehmen aufzudecken.

Von den Maßnahmen der Stufen 1 bis 3 ist also als Mindestergebnis eine Verbesserung der Basis für die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden zu erwarten. Sofern ein Wettbewerb zwischen den Versorgungsunternehmen aufgrund deren Verhalten nicht in Gang kommt, wäre es nur folgerichtig, dann die für die Energieaufsicht verbesserten Voraussetzungen zu nutzen, indem eine intensivierte Handhabung des bestehenden energiepolitischen Instrumentariums und ggf. dessen Ausweitung als Mittel für die Durchsetzung der erwünschten Entwicklungen eingesetzt werden.

Stufe 4: Intensivierung der Aufsicht über die
öffentliche Energiewirtschaft

4 a) Strengere Handhabung des § 4 EnWG

Die Fachaufsichtsbehörden sollten in die Lage versetzt werden, Investitionsvorhaben am jeweiligen Stand der angewandten Technik messen und dadurch beurteilen zu können. Ein sinnvoller Weg hierzu kann in einer Auflage für alle Länderaufsichtsbehörden gesehen werden, welche diese Stellen zu einem diesbezüglich gegenseitigen Informationsaustausch sowie dazu verpflichtete, angezeigte Investitionsvorhaben daraufhin zu prüfen, ob Unternehmen in anderen Ländern den Bau ähnlicher oder besserer, d.h. kostengünstigerer Anlagen angezeigt oder bereits durchgeführt haben. Daraus ist nicht etwa die Folgerung abzuleiten, daß für alle Unternehmen nur ein bestimmter Typ oder gar eine Standardausführung einer energiewirtschaftlichen Anlage genehmigt werden sollte. Wenn aber

Unternehmen Investitionen tätigen (wollen), die erhebliche Kostenunterschiede zu vergleichbaren Investitionen anderer Unternehmen aufweisen, so sollten die mit höheren Kosten operierenden Unternehmen den Beweis erbringen, daß eine geplante Anlage die optimale Investition darstellt.

Die Fachaufsichtsbehörden sollten deshalb immer dann, wenn eine Anlage nachweisbar höhere Kosten entstehen läßt als Anlagen anderer Unternehmen, das Vorhaben beanstanden und untersagen, es sei denn, das betreffende Unternehmen könnte nachweisen, daß die geplanten Investitionen die günstigste der sich bietenden Alternativen darstellt. Im Falle einer Beanstandung/Untersagung sollten sie - um den ursprünglichen, inzwischen aber verworfenen Vorschlag des Arbeitskreises "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes" aufzugreifen - zu einer Angabe von Alternativen verpflichtet werden. Diese könnte darin bestehen, daß

- bei größeren Unternehmen auf die günstigeren Investitionen vergleichbarer Unternehmen verwiesen wird;
- bei mittleren und kleineren Unternehmen z. B. beim Kraftwerksbau auf die Kooperationsmöglichkeit mit einem oder mehreren anderen Unternehmen hingewiesen, oder ggf. auch die Alternative Fremdbezug genannt wird.

Durch die vorgeschlagene Maßnahme kann ausgeschlossen werden, daß die Investitionen von Versorgungsunternehmen weiterhin ausschließlich oder überwiegend durch die spezifischen Verhältnisse

in ihren Gebieten determiniert würden. Hierdurch könnte die künftige Kostenentwicklung in der öffentlichen Energieversorgung wenigstens in offensichtlichen Fällen positiv beeinflusst werden. Um den Ermessensspielraum der Behörden bei Verfahren nach § 4 EnWG einzuengen und eine von Interessenkollisionen der Beamten freie Beurteilung von Investitionsvorhaben sicherzustellen, wäre schließlich zu fordern, die Kann-Vorschrift des § 4 EnWG in eine Muß-Vorschrift umzuwandeln, zumindest für alle Fälle, in denen nachweisbar Kosteneinsparungen möglich sind.

4 b) Konsequente Anwendung des § 5 EnWG

Mit Nachdruck ist auf die große Bedeutung dieser Vorschrift hinzuweisen, die auch nach dem Vorschlag des Arbeitskreises "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes" Bestandteil des künftigen EnWG sein sollte. Die vielfach geäußerte Befürchtung, daß durch irgendwelche Reformen - z.B. eine Senkung oder Abschaffung der Konzessionsabgabe - die Gefahr einer weiteren Zersplitterung der Versorgungsgebiete infolge einer Zunahme der Zahl eigenversorgter Gemeinden entstehe, wäre einfach unbegründet, wenn die Fachaufsichtsbehörden sich bei ihrer Entscheidung über einen Antrag auf Aufnahme der öffentlichen Energieversorgung ausschließlich von dem Kriterium: Minimierung der volkswirtschaftlichen Kosten der Energieversorgung leiten ließen. Die Fassung des § 5 EnWG sollte deshalb dahingehend präzisiert werden, daß einem Antrag auf Aufnahme der Versorgungstätigkeit nur im Falle einer positiven Beeinflussung der volkswirtschaftlichen Versorgungskosten stattgegeben werden darf.

4 c) Strikte Anwendung des § 8 EnWG

Über die bisherige restriktive Auslegung und Anwendung hinaus muß es besonders dann, wenn die Versorgungsunternehmen durch ihr Verhalten das Funktionieren eines begrenzten Wettbewerbs verhindert haben, als notwendig erachtet werden, den § 8 EnWG als strukturpolitisches Instrument zu verwenden. Wenn nämlich Wettbewerbsprozesse nur vereinzelt oder insgesamt zu schwach ausgeprägt einsetzen, kann die Exekution einer Vielzahl nicht leistungsfähiger Unternehmen, die ihre Existenz einer Erhaltung überkommener Gebietsabgrenzungen verdankt, nur durch eine strikte Verfügung von Betriebsuntersagungen erfolgen. Auch hier wäre aus den bereits unter 4 a) genannten Gründen ein durchschlagender Erfolg dieses Instruments dann gesichert, wenn seine jetzige Kann-Vorschrift in eine Muß-Vorschrift umgewandelt wird, und der Anwendungszwang immer dann entsteht, wenn eine Senkung der volkswirtschaftlichen Kosten mit Sicherheit erwartet werden kann.

Die erwarteten Effekte, nämlich eine direkte Einsparung an volkswirtschaftlichen Kosten der Energiedarbietung durch eine gezieltere Einflußnahme der Aufsicht auf die Investitionen (§ 4 EnWG) sowie eine mittelbare Kostenbeeinflussung durch eine Verbesserung (§ 8 EnWG) bzw. das Verhindern einer Verschlechterung (§ 5 EnWG) der Versorgungsstruktur, können durch eine intensivierte Anwendung derzeit bestehender Instrumente erreicht werden. Ergebnisse dürften aber nur in einem vergleichsweise langsamen Prozeß zu erzielen sein, da erstens der Behördenapparat auf eine so verstandene

Energiepolitik vorbereitet werden müßte, und da zweitens zu erwarten ist, daß die von den vorgeschlagenen Maßnahmen betroffenen Unternehmen alle legalen Mittel nutzen werden, sich einem derart gestärkten Einfluß der Aufsicht zu widersetzen.

Den Aufsichtsbehörden würde durch die beschriebene Gestaltung der Rechtsvorschriften ein bedeutendes Machtpotential zuwachsen, dessen Ausnutzung aber durch die Einengung des Ermessensspielraumes sowie durch die Verpflichtung auf eindeutige volkswirtschaftliche Kriterien in Grenzen gehalten werden kann.

Da neben diesen verstärkt einsetzbaren Maßnahmen die übrigen derzeit zur Verfügung stehenden Instrumente weiter - und wegen eines gegenüber heute verbesserten Informationsstandes der Aufsichtsbehörden sogar effektiver - angewandt würden, könnten einige Versorgungsunternehmen durch eine entsprechende, d.h. einlenkende Reaktion auf Maßnahmen, wie z.B. Mißbrauchsverfahren bezüglich der Preisgestaltung, der schärferen Waffe des § 8 EnWG durchaus entgehen. Die deutlich kostenunterlegenen Unternehmen müßten allerdings um ein weiteres Verbleiben im Marktprozeß fürchten. Daraus könnte nicht zuletzt eine Bereitschaft der Versorgungsunternehmen zu Kooperationen und Zusammenschlüssen erwachsen.

Während die Maßnahmen der Stufe 4 sich ausschließlich auf die Verbesserung der Kostenentwicklung richten, erhebt sich nun die Frage, wie eine Orientierung und Angleichung der Preise an die Kosten herbeizuführen ist.

Wenn ein interregionaler Preisvergleich sich als undurchführbar oder wenig aussagekräftig erweisen sollte, ist für die beschriebene Situation - kein oder ein nur schwach wirksamer Wettbewerb - nach weiteren Möglichkeiten einer Überprüfung und gegebenenfalls einer Beeinflussung der Preispolitik derjenigen Versorgungsunternehmen zu suchen, deren Preise nicht im Wettbewerb zustande kommen. Die bestehenden Einflußmöglichkeiten der Energieaufsicht reichen für eine Preiskontrolle in dem Sinne, daß die Versorgungsunternehmen zur Festsetzung eines bestimmten Preisniveaus veranlaßt werden können, nicht aus. Deshalb wäre dann eine Erweiterung der Aufsichtsbefugnisse erforderlich.

Stufe 5: Erweiterung der Energieaufsicht?

Der Arbeitskreis "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes" hat den Vorschlag unterbreitet, daß bei Preiserhöhungsforderungen in Anwendung von Preisänderungsklauseln in Normverträgen der Preisaufsicht ein Be-
anstandungsrecht für den Fall einzuräumen ist, daß der Nachweis für ein Mißverhältnis zwischen Kosten und Preisen erbracht werden kann. Dieses Beanstandungsrecht müßte - schon aus dem Gleichheitsgrundsatz heraus - auf sämtliche Preise ausgedehnt werden und dürfte im übrigen nicht auf den Fall beabsichtigter Preiserhöhungen beschränkt bleiben. Die Voraussetzung für die Wahrnehmung dieses Rechts, nämlich die Lieferung eines Beweises für eine zu hohe Preis-Kosten-Differenz, könnte durch die Erweiterung um eine die Aufsichtsbehörden entsprechend verpflichtende Formulierung des § 3 EnWG geschaffen werden. Zwar ermöglicht diese Bestimmung auch jetzt schon "jede Auskunft" über die "wirtschaftlichen Verhältnisse" von Versorgungsunternehmen, doch ist zu bezweifeln, ob die jetzige Fassung

des § 3 EnWG eine ausreichende Grundlage für eine die gesamte öffentliche Versorgung erfassende Kostenkontrolle darstellt, zumal dies seiner bisherigen Handhabung nicht entspräche. Verpflichtend für die Aufsichtsbehörden müßte eine Kostenkontrolle deshalb sein, weil es nicht in das Ermessen der Behörden gestellt werden kann, welche Unternehmen zu kontrollieren sind und welche nicht. So könnte auch verhindert werden, daß die Preispolitik von Unternehmen nicht durchleuchtet wird, von denen man lediglich annimmt, daß ihre Preise angemessen sind - was sich letztlich aber nur durch eine Kosten- und Preiskontrolle herausstellen könnte.

In einem derartigen Kontrollsystem, das über eine Überprüfung und Genehmigung von Kostenansätzen die höchstzulässigen Energiepreise ermittelt, müßten natürlich auch Entscheidungen über die Höhe des Gewinns getroffen werden, der den Versorgungsunternehmen maximal zugestanden werden soll; damit würde letztlich auch die Investitionspolitik von Versorgungsunternehmen insbesondere in qualitativer Hinsicht in erheblichem Umfang bestimmt werden. Ein solcher Vorschlag dürfte manchen Kenner der Versorgungswirtschaft in der BRD befremden: Er würde die erhebliche Machtkonzentration bei den Aufsichtsbehörden sowie die damit verbundene Gefahr eines Machtmißbrauchs kritisieren, er würde die Effizienz einer Kosten- und Gewinnkontrolle wegen ihrer negativen Auswirkungen auf die Durchsetzung des technischen Fortschritts bezweifeln, er würde die Aufsichtsbehörden hoffnungslos überfordert sehen, und er würde deshalb diese Lösung für nicht praktikabel halten.

Daß eine derartige Ordnung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft funktionieren kann, zeigt ein Blick auf die "public utilities regulation" in den USA. Daß dieses System aber auch Schwächen und erhebliche Mängel aufweist, steht ebenso außer Zweifel. Inwieweit sich die amerikanischen Regelungen auf die Versorgungsverhältnisse in der BRD übertragen ließen, und welche Ergebnisse von ihnen dann erwartet werden könnten, sind Fragen, die nicht zweifelsfrei zu beantworten sind, die sich aber auch erst stellen, wenn durch einzelne Maßnahmen des Stufenplanes weder wettbewerbsfördernde Maßnahmen Platz greifen sollten noch eine daraufhin intensivierte Aufsicht über die Energieversorgung eine Realisierung minimaler Versorgungskosten und daran orientierter Preise zustande brächte.

Zusammenfassung

Für eine Verbesserung der Bedingungen für die Versorgung mit Elektrizität und Gas wird nicht eine abrupte Neu-Ordnung, sondern eine Fortentwicklung des derzeitigen Systems der öffentlichen Energieversorgung als der wirkungsvollste Weg angesehen. Ansatzpunkte hierfür bietet ein Stufenplan, der durch sich ergänzende und aufeinander aufbauende Maßnahmenbündel bezweckt, in erster Linie durch eine Aktivierung des Wettbewerbs Entwicklungen des betrachteten Sektors durchzusetzen, welche eine Deckung des Energiebedarfs zu minimalen volkswirtschaftlichen Gesamtkosten und daran orientierten Preisen erlaubt.

In der ersten Stufe werden Maßnahmen vorgeschlagen, welche die Markttransparenz erhöhen und die Aktivität der Energieverbraucher ermöglichen sollen. Von größter Bedeutung wird hier die allgemeine Preisveröffentlichungspflicht sein, welche

- die Kenntnis der Energieverbraucher von den Energiepreisen erhöht und z.T. erst schafft und diese dadurch in die Lage versetzt, Preisdiskriminierungen aufzudecken;
- den Informationsstand der Aufsichtsbehörden verbessert und diesen die Beurteilung von Versorgungsunternehmen erleichtert;
- wichtige Informationsdienste für die Versorgungsunternehmen leistet und diesen ihre Position innerhalb ihres Versorgungszweiges bewußt macht.

Diese erste Stufe könnte sofort in Gang gesetzt werden. Nach etwa 2 - 3 Jahren dürfte es möglich sein, die Ergebnisse der durch sie ausgelösten Prozesse auszuwerten.

Wie auch immer der Erfolg der ersten Maßnahmen sein mag, eine Realisierung des gesetzten Zieles kann von der ersten Stufe nicht erwartet werden, weil die bestehenden Territorialmonopole durch sie nicht erfaßt werden. Deshalb wird in einer zweiten Stufe vorgeschlagen, die rechtliche Sanktionierung der festen Abgrenzung von Versorgungsgebieten aufzugeben sowie das fiskalische Interesse der Gemeinden an einer eigenen Versorgungstätigkeit zu verringern. Hierdurch wird eine Auflockerung der starren Strukturen und gleichzeitig eine erhebliche Beschleunigung des Konzentrationsprozesses in der Elektrizitätsversorgung beabsichtigt. Erste Ergebnisse, welche eine Aussage über den künftigen Erfolg dieser Maßnahmen zuließen, sind vermutlich schon nach wenigen (etwa 3-4) Jahren verfügbar. Ein Erfordernis für weitere Maßnahmen in diese Richtung dürfte sich aber auf jeden Fall ergeben. Denn wenn Wettbewerbsprozesse in Gang gekommen sein sollten, wäre es nur konsequent, diese weiter zu unterstützen. Sollte sich dagegen diese Vermutung als falsch herausstellen, so wäre ein zusätzlicher Anreiz für eine entsprechende Verhaltensweise der Versorgungsunternehmen sinnvoll.

Diese Wirkungen werden von den Maßnahmen der dritten Stufe erwartet, die im einzelnen darauf abzielen, über eine Änderung der Bemessungsgrundlage für die Erhebung von Konzessionsabgaben und eine Ausschreibung von Versorgungsgebieten die Gemeinden zu einem kostenbewußten Handeln zu zwingen und den Wettbewerb um die Versorgung von Gemeindegebieten zu beleben.

Ob ein solcher Stufenplan die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen kann, ist vielleicht nicht vor Ablauf eines Jahrzehnts zu sagen. Daß er die Aktivierung des Wettbewerbs in der öffentlichen Energieversorgung bringen wird,

sollte jedoch nicht bezweifelt werden. Allerdings ist eine Prognose über Ausmaß und Ergebnis von Wettbewerbsprozessen in diesem Sektor nicht möglich. Mit Sicherheit kann nur gesagt werden, daß einerseits in der öffentlichen Versorgung der Wettbewerb nur begrenzt Platz greifen kann, daß aber andererseits auch ein nur in Teilbereichen wirksamer Konkurrenzmechanismus zu Ergebnissen führen wird, welche die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden erheblich erleichtern werden. Auf das derzeitige Kontrollsystem soll also auch bei Wettbewerbsprozessen nicht verzichtet werden. Im Gegenteil: Sollte ein Wettbewerb zustande kommen, so ist darüber zu wachen, daß die durch den Konkurrenzdruck erzwungenen Anpassungen nicht unkontrolliert vonstatten gehen. Denn einmal müßten wegen der großen Bedeutung der öffentlichen Energieversorgung für die Volkswirtschaft jegliche Störungen der Stabilität der Versorgung vermieden werden; zum zweiten ist bei Anpassungsprozessen wegen der Höhe des in der öffentlichen Versorgung gebundenen Kapitals die Gefahr von erheblichen Fehlinvestitionen gegeben. Die Aufsichtsbehörden sollten deshalb ihre Einflußnahme auf die Durchführung einzelner Aktionen der Versorgungsunternehmen an dem Kriterium "Minimierung der volkswirtschaftlichen Kosten der Energiedarbietung" orientieren und immer dann in den Marktprozeß eingreifen, wenn die tatsächliche Entwicklung von der erwünschten Entwicklung abzuweichen droht.

Stellt sich nach einem längeren Zeitraum aber heraus, daß die Leistungen des Wettbewerbs zu schwach sind, um das postulierte Ziel zu erreichen, so sollte dann mit den in einer vierten Stufe vorgeschlagenen Maßnahmen einer Intensivierung der Energieaufsicht die Entwicklung in die gewünschte Richtung gelenkt werden. Hier ist vor allem

an eine Einflußnahme auf die Kosten der Versorgung zu denken. Ob eine darüberhinausgehende Reglementierung von Gewinnen und Kosten der Versorgungsunternehmen erforderlich sein wird, sollte dagegen aus heutiger Sicht nicht beurteilt werden.

An dieser Stelle sei noch kurz auf die sich anbahnende Reform des EnWG eingegangen. Der Arbeitskreis "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes" hat eine Grundlage geschaffen, auf der ein Referentenentwurf für eine Reform des EnWG aufbauen soll. Die Vorschläge des Arbeitskreises, die im großen und ganzen zu begrüßen sind, lassen aber eine zeitliche und sachliche Priorität der einzelnen Maßnahmen vermissen. Eine den unterbreiteten Vorschlägen entsprechende Änderung der gesetzlichen Grundlagen ohne zeitliche und sachliche Differenzierung würde nämlich eine teilweise Beseitigung von Wettbewerbsschranken und eine intensivere Energieaufsicht gleichzeitig bedeuten; dies sollte bei der Erarbeitung eines Referentenentwurfs nicht übersehen werden.

Auch aus einem weiteren Grund wäre das "Beamtenpapier" zu überprüfen. Die Ausführungen des Arbeitskreises zur Preisaufsicht zeigen nämlich, daß die Energieaufsicht auch weiterhin im Grundsatz die den Versorgungsunternehmen bei der gegenwärtigen Versorgungsstruktur tatsächlich entstehenden (allerdings betriebsnotwendigen) Kosten anerkennen will. Hier sollte bei einer Reform des EnWG die Chance genutzt werden, eine Zieldefinition zu wählen, welche die Minimierung der volkswirtschaftlichen (anstelle der betriebswirtschaftlichen) Kosten der Versorgung zum Inhalt hat - das Ziel also, zu dessen Erfüllung der vorgetragene Stufenplan einen großen Beitrag leisten könnte.

Literaturverzeichnis

- | | |
|--|---|
| Arbeitskreis
Konzessionsabgabenrecht | Reform des Konzessionsabgabenwesens. Im Auftrage der Wirtschaftsministerkonferenz erstatteter Bericht, Oktober 1968. Mit Genehmigung der Wirtschaftsministerkonferenz herausgegeben von der Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft (VIK), Essen, o.J. |
| Arbeitskreis "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes" | Bisherige Ergebnisse des Arbeitskreises "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes", Bonn, 14. April 1971 (Maschinenschrift). |
| ders. | Anmerkungen des Arbeitskreises zu einzelnen Punkten seines Diskussionspapiers vom 14. April 1971, o.O., o.J. (Maschinenschrift). |
| Buderath, J., | Die Ordnungspolitik in der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Bad Homburg v.d.H., 1962. |
| ders. | Preisdifferenzierung und Preisdiskriminierung in der Elektrizitätswirtschaft. München-Gräfelfing 1965. |
| Bundeskartellamt, | Tätigkeitsberichte 1958 ff. |
| dass. | Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft, vom 3.4.1963. |
| Deutscher Bundestag,
4. Wahlperiode, | Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Stromversorgung der Deutschen Wirtschaft, vom 14.3.1969, Drucksache V/3978. |

- Didden, R., Konzessionsabgaben der Energie- und Wasserversorgungsunternehmen. München 1952.
- Eckert, L., § 4 des Energiewirtschaftsgesetzes. Frankfurt/Main 1966.
- Edelmann, E., VDEW-Untersuchung über die Anzahl der EVU in der Bundesrepublik Deutschland. In: Elektrizitätswirtschaft, Jg. 70 (1971) Heft 16.
- Eiser, E., Riederer, J., Sieder, F., Energiewirtschaftsrecht (Kommentar). Stand 1. November 1961.
- Fricken, U.v., Gebietsschutz und Energiewirtschaftspolitik in der öffentlichen Versorgung der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation, Köln 1969.
- Gröner, H., Ordnungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft. In: Ordo, Bd. XV/XVI. Düsseldorf und München 1965.
- Henckel, K., Die Staatsaufsicht nach dem Energiewirtschaftsgesetz. Veröffentlichung des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln, Bd. 25/26. Düsseldorf 1970.
- Immenga, U., Wettbewerbsbeschränkungen auf staatlich gelenkten Märkten. Tübingen 1967.
- Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. Göttingen 1966.
- Lanzenberger, F., Die Aufgaben der Kartellbehörden, insbesondere in bezug auf die Energiewirtschaft. In: Das Gas- und Wasserfach, 100. Jg. (1959), Heft 31.

- Ludwig, W., Cordt, A.,
Stech, J., Recht der Elektrizitäts-, Gas-
 und Wasserversorgung (Kommentar).
 Frankfurt a.M. 1967.
- Malzer, G., Das Wege-, Preis- und Kartell-
 recht in der Energieversorgung.
 Essen 1966.
- Müller-Henneberg, H.
und Schwartz, G., Gesetz gegen Wettbewerbsbeschrän-
 kungen und Europäisches Kartell-
 recht. Gemeinschaftskommentar,
 Köln-Berlin-Bonn-München 1963.
- Niederleithinger, E., Die Stellung der Versorgungs-
 wirtschaft im Gesetz gegen Wett-
 bewerbsbeschränkungen. Düssel-
 dorf 1968.
- Ragati, M., Die rechtliche Beurteilung der
 Preisbildung in der Elektrizitäts-
 versorgung. Dissertation,
 Würzburg 1969.
- Schneider, H.K., Über Grenzkostenpreise und ihre
 Anwendung im Energie- und Ver-
 kehrssektor. In: Gestaltungspro-
 bleme der Weltwirtschaft, Fest-
 schrift für A. Predöhl. Göttingen
 1964.
- ders., Zur Konzeption einer Energiewirt-
 schaftspolitik. In: Ordnungspro-
 bleme und Entwicklungstendenzen
 in der deutschen Energiewirt-
 schaft, Festschrift für
 Th. Wessels. Essen 1967.
- ders., unter Mitarbeit
von Bals, H., und
Bönnner, U., Zur Konzeption einer interventio-
 nistisch-marktwirtschaftlichen
 Energiepolitik. Gutachten,
 Münster 1968.
- Schulte, R., Tagesfragen der Elektrizitäts-
 wirtschaft. In: Elektrizitäts-
 wirtschaft, Jg. 71 (1972),
 Heft 14.

- | | |
|---|--|
| Treibert, H., | Konzentrationsbestrebungen in der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Vortrag auf der Mitgliederversammlung ARE am 27. Oktober 1967 in Bad Brückenau (Maschinenschrift). |
| Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW) | Demarkationsverträge in der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität - Eine Stellungnahme der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke unter besonderer Berücksichtigung des Schreibens des Bundeskartellamtes an den Bundesminister für Wirtschaft vom 3.4.1963. O.O. 1964. |
| Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft (VIK) | Zur Neuordnung des Konzessionsabgabenrechts. Essen 1963. |

Lebenslauf

Am 28. März 1939 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Franz Bönner und seiner Ehefrau Edith, geb. Peuckmann, in Lippstadt geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit. Nach der Grundschulzeit und dem Besuch der Realschulen zu Sundern und Fredeburg besuchte ich ab 1954 das Staatliche Aufbaugymnasium zu Schmallingenberg, an dem ich im Frühjahr 1959 die Reifeprüfung ablegte. Im Sommersemester 1959 nahm ich an der Universität zu Münster das Studium der Mathematik auf und studierte seit dem Wintersemester 1959/60 Volkswirtschaftslehre. Im Sommersemester 1961 und im darauffolgenden Wintersemester studierte ich an der Universität zu Köln, kehrte danach an die Universität zu Münster zurück und legte dort am 24. Oktober 1964 die Diplomprüfung für Volkswirte ab. Vom Februar 1965 bis zum August 1970 war ich wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Berg- und Energierecht der Universität zu Münster. Seit September 1970 bin ich in einem Energieversorgungsunternehmen tätig.

